



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 kwietnia 2016 r.

Poz. 2893

UCHWAŁA NR 6/441/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 23 marca 2016 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015r., poz. 1515 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XVII/155/16 Rady Miasta i Gminy Szamotuły z dnia 22 lutego 2016 roku w sprawie określenia zasad i trybu udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 4 marca 2016 r. Rada Miasta i Gminy Szamotuły - powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 81 ustawy z dnia z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2014r., poz. 1446 z późn. zm.) – określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków.

Regionalna Izba Obrachunkowa, na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Miasta i Gminy Szamotuły o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały.

Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 23 marca 2016 roku.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach (innych niż wymienione w pkt od 1 do 14a). Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru jest art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Rada Miasta i Gminy Szamotuły korzystając z przysługującego jej uprawnienia określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków.

W § 6 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, iż: „*W przypadku, gdy wnioskodawca jest przedsiębiorcą w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L352/1 z dnia 24 grudnia 2013 r.) dotacja stanowi pomoc de minimis i jest udzielana zgodnie z przepisami tego rozporządzenia.*”.

Zasady udzielania pomocy publicznej, w tym pomocy dla przedsiębiorców uregulowane zostały w szeregu przepisów prawnych m. in.: ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007r. Nr 59 poz. 404, z późn. zm.), rozporządzeniach Komisji Europejskiej, w tym w rozporządzeniu Komisji Europejskiej Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 traktatu do pomocy de minimis.

Z otrzymanego przez Izbę w dniu 22 marca 2016r. pisma (faks) wynika, że projekt uchwały nie został przesłany Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który stosownie do zapisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Zaniechanie przesłania projektu programu pomocowego do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów narusza tryb podjęcia tego typu uchwał. W związku z przedmiotowym naruszeniem prawa Kolegium Izby stwierdza nieważność badanej uchwały.

Ponadto Kolegium wskazuje, że w § 9 uchwały Rada określiła jakie elementy winna w szczególności zawierać umowa o udzieleniu dotacji stanowiąc, że *„Uwzględniając paragraf 8 uchwały oraz dane z wniosku o dotację, Burmistrz Miasta i Gminy Szamotuły zawiera z wnioskodawcą umowę określającą w szczególności:*

- 1) *opis prac lub robót budowlanych przy zabytku i termin ich wykonania,*
- 2) *kwotę dotacji i terminy jej przekazywania, które w postanowieniach umowy mogą zostać uzależnione od wyniku każdorazowej kontroli postępu prac lub robót budowlanych i rozliczeniu poniesionych wydatków,*
- 3) *zobowiązanie wnioskodawcy do przekazywania informacji o wysokości środków publicznych na prace lub roboty przy zabytku otrzymanych z innych źródeł,*
- 4) *zobowiązanie się wnioskodawcy do stosowania takich zasad obiegu i opisywania dokumentów, finansowych, aby oryginały dokumentów świadczących o dokonaniu wydatków sfinansowanych w całości lub w części z otrzymanej dotacji zaopatrzone były w sposób trwały w klauzulę potwierdzającą ten fakt,*
- 5) *zobowiązanie się wnioskodawcy do poddania się kontroli przeprowadzanej przez Burmistrza lub przez osobę przez niego upoważnioną w zakresie przeznaczenia dotacji i wykonywania prac lub robót budowlanych,*
- 6) *sposób i termin rozliczania kwot udzielonej dotacji,*
- 7) *warunki, sposób i termin zwrotu niewykorzystanej dotacji oraz zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem.*

W ocenie Kolegium Izby, zakres ww. regulacji nie znajduje umocowania w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż zawarte tam postanowienia odnoszą się do materii uregulowanej w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Wskazany przepis stanowi, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

1. wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
2. termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
3. termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Kolegium Izby wskazuje, że organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować jeszcze raz tego samego, co zostało uregulowane ustawą, jak również dokonywać zmian przepisów ustawy. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym, gdzie w jednym z wyroków NSA jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 25.03.2005 r., II SA/Wr 2572/02). W uchwale można natomiast odesłać do stosowania odpowiednich przepisów ustawy.

Ponadto w postanowieniach § 10 i § 11 uchwały uregulowano kwestie dotyczące kontroli i rozliczania przedmiotowych dotacji. Odnosząc się do tych regulacji Kolegium Izby wskazuje, że zakres stosunków normowanych uchwałą podejmowaną na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może kształtować wyłącznie na podstawie i w granicach przepisów prawa. Zawarta w tym artykule norma kompetencyjna, upoważnia radę gminy do określenia zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanych do rejestru zabytków. Przepis kompetencyjny mówi wprost jedynie o „zasadach udzielania dotacji”, a więc nie może stanowić materialno prawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do określenia sposobu rozliczenia dotacji poprzez obowiązek złożenia sprawozdania z wykonania prac lub robót budowlanych.

Postanowienia § 10 i 11 uchwały wykraczają zatem poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W ocenie Kolegium Izby, poza zakres upoważnienia ustawowego wykracza również przepis § 5 ust. 4 pkt 8 uchwały, w którym Rada postanowiła, że do wniosku o udzielenie dotacji ubiegający się o dotację załącza „dokumentację fotograficzną na nośniku elektronicznym, przedstawiającą stan zachowania zabytku, którego wniosek dotyczy wraz z oświadczeniem autora zdjęć dołączonych do wniosku, o wyrażeniu przez niego zgody na ich wykorzystanie w celach promocyjnych przez Miasto i Gminę Szamotuły”.

Kolegium Izby wskazuje, że właściwość rad gmin odnośnie stanowienia w sprawach zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, wynikająca z przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, winna być rozumiana jako uprawnienie do określenia ogólnych i generalnych postanowień określających komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także na jakie zadania może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty niezbędne do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku.

Regulacja § 5 ust. 4 pkt 8 uchwały Rady Miasta i Gminy Szamotuły wykracza poza przedstawiony powyżej zakres.

Ponadto podkreślić należy, iż organy władzy publicznej kształtując treść aktów prawa miejscowego nie mogą w swoich działaniach pomijać zasady adekwatności. Jakkolwiek uchwała może uprawniać organy gminy do żądania od beneficjentów dotacji dokumentów (danych) niezbędnych do udzielenia dotacji, to nie może jednocześnie zezwalać na pozyskiwanie danych w nadmiarze, czyli w zakresie szerszym niż niezbędny dla osiągnięcia zamierzonego celu, jak również danych o większym, niż uzasadniony tym celem, stopniu szczegółowości.

Kolegium Izby wskazuje również na przepisy § 2 ust. 1 pkt 3 oraz § 7 ust. 6, w których Rada Miasta i Gminy Szamotuły posługuje się pojęciem „istotne znaczenie historyczne, artystyczne lub kulturowe”. Z kolei ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami posługuje się pojęciem „wyjatkowa wartość historyczna, artystyczna lub naukowa” (art. 78), które to pojęcie Rada stosuje z kolei w przepisie § 4 ust. 2 uchwały określającym wysokość dotacji. Powyższe powoduje, iż postanowienia przedmiotowej uchwały w tym zakresie są nieprecyzyjne.

Kolegium Izby zauważa, iż zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem - uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08 dostępny na stronach internetowych NSA). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05, gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91) stwierdził m.in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...), muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska