



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 3 stycznia 2018 r.

Poz. 134

### UCHWAŁA NR 24/1438/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 6 grudnia 2017 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 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 w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXXI/174/2017 Rady Gminy Gizałki z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków położonym na terenie gminy Gizałki oraz sposobu ich rozliczania i kontroli wykonania zadań, w części obejmującej:

- w § 8 ust. 2 wyrażenie w brzmieniu: „*która winna określać:*

- 1) *zakres planowych prac i termin ich realizacji,*
- 2) *wysokość udzielonej dotacji oraz termin i tryb jej płatności,*
- 3) *tryb kontroli wykonania umowy,*
- 4) *sposób rozliczenia dotacji,*
- 5) *warunki i sposób zwrotu nie wykorzystanej dotacji albo dotacji wykorzystanej niezgodnie przeznaczeniem lub warunkami przyznania dotacji”*,

- § 10 ust. 2,

- § 11,

z powodu istotnego naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu.

#### Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXXI/174/2017 Rady Gminy Gizałki z dnia 7 listopada 2017 r., doręczoną tut. Izbie w dniu 14 listopada 2017 r., powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, położonym na terenie Gminy Gizałki.

Na podstawie art. 61 §§ 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały Rady Gminy Gizałki z dnia 7 listopada 2017 r. oraz wezwała do przedłożenia kompletnego wypisu uchwały (brak zał. Nr 3 powołanego w treści § 9 ust. 3 przedmiotowej uchwały Rady) i wyznaczyła termin rozpatrzenia sprawy przedmiotowej uchwały na dzień 6 grudnia 2017 r.

Rozpoznając sprawę przedmiotowej uchwały Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej postanowieniami ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy 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 z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2017 r. poz. 2187, z późn.zm.). Przepis ten stanowi, że w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

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

W § 8 ust. 2 Rada zamieściła następującą regulację: „*Przyznana dotacja wypłacana będzie na podstawie zawartej umowy, która winna określać:*

- 1) *zakres planowych prac i termin ich realizacji,*
- 2) *wysokość udzielonej dotacji oraz termin i tryb jej płatności,*
- 3) *tryb kontroli wykonania umowy,*
- 4) *sposób rozliczenia dotacji,*
- 5) *warunki i sposób zwrotu nie wykorzystanej dotacji albo dotacji wykorzystanej niezgodnie przeznaczeniem lub warunkami przyznania dotacji ”.*

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 we Wrocławiu z 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02). W uchwale można natomiast odesłać do stosowania odpowiednich przepisów ustawy.

Ponadto wskazać należy, iż regulacja zamieszczona w treści § 8 ust. 2 jest niespójna z treścią w § 9 ust. 2 uchwały, zdanie drugie, w którym postanowiono, że: „*Rozliczenie dotacji następuje w terminie określonym w umowie o dotację*”. Tymczasem regulacja zawarta w § 8 ust. 2 odnosząca się do zawartości umowy nie zawiera jej istotnego elementu jakim jest termin rozliczenia dotacji. Podkreślić należy, iż określenie w umowie terminu rozliczenia dotacji, co wynika z art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, jest obligatoryjne.

W § 10 ust. 2 zamieszczono postanowienie o treści: „*Podanie przez wnioskodawcę nieprawidłowych informacji w celu uzyskania dotacji, brak terminowego rozliczenia dotacji, stwierdzenie naruszenia przepisów prawa lub niedotrzymanie zapisów umowy w trakcie realizacji zadania, stanowi podstawę żądania zwrotu dotacji*”.

Dalej w ust. 3 § 10, Rada określiła, iż: „*Zwrot dotacji odbywa się na zasadach określonych w art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (...)*”.

Przesłanki zwrotu dotacji w całości lub w części, zostały kompleksowo uregulowane w ustawie o finansach publicznych. Przepisy art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych, obowiązek zwrotu dotacji lub jej części wiążą z:

- niewykorzystaniem dotacji,
- wykorzystaniem dotacji w sposób niezgodny z przeznaczeniem,
- pobraniem dotacji nienależnie (bez podstawy prawnej),
- pobraniem dotacji w nadmiernej wysokości.

Stosownie do przepisów art. 251 tej ustawy dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. W przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Od kwot dotacji zwróconych po ww. terminach, nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu.

Natomiast z przepisu art. 252 ustawy wynika, że dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,

2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości:

- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2. W przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji.

Z powyższego wynika, że Rada Gminy określając w § 10 ust. 2 zasady żądania zwrotu dotacji wykroczyła poza regulację wynikającą z przytoczonych powyżej przepisów art. 251 ust. 1 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. Nadto skoro w ust. 3 § 10, Rada ustaliła, że „*zwrot dotacji odbywa się na zasadach określonych w art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*”, to w innym postanowieniu tej uchwały, nie może regulować tych zasad, które w dodatku są sprzeczne z przepisami ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby zauważa, iż zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem - 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.

W § 11 zamieszczone zostało następujące postanowienie: „*Od chwili złożenia wniosku do zakończenia postępowania o udzielenie dotacji zapewnia się pełną jawność postępowania , w szczególności przez:*

- 1) ogłoszenie na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Gizalki oraz w Biuletynie Informacji Publicznej wykazu złożonych wniosków,
- 2) zapewnienie uczestnikom postępowania wglądu do opinii wydanych w sprawie wniosków”.

Wyżej przytoczona regulacja, tak samo jak regulacje zawarte w § 8 ust. 2 i § 10 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rady, podjęta została z przekroczeniem kompetencji wynikającej z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Przepis kompetencyjny mówi wprost jedynie o *zasadach udzielania dotacji*, a więc przykładowo chodzi tu o sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania tego wniosku, formę załatwienia wniosku.

Podkreślić także należy kwestie jawności gospodarowania środkami publicznymi regulują m. in. przepisy ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi zgodnie z art. 34 ustawy realizowana jest m. in. poprzez:

- jawność debaty budżetowej w Sejmie i Senacie oraz debat budżetowych w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (ust. 1 pkt 1);
- jawność debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa w Sejmie i debat nad sprawozdaniami z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (ust. 1 pkt 2);
- podawanie do publicznej wiadomości: kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego (ust. 1 pkt 3 lit. a);
- udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych (ust. 1 pkt 8).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764) każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze:

- 1) ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w art. 8;
- 2) udostępniania, o którym mowa w art. 10 i 11;
- 3) wstępu na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3, i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia;
- 4) udostępniania w centralnym repozytorium (art. 7 ust. 1).

Zakres przedmiotowy informacji publicznej określony został w art. 6 ustawy.

Mając na uwadze wskazane naruszenia prawa, Kolegium Izby postanowiło o wyeliminowaniu wadliwych regulacji zawartych w § 8 ust. 2, § 10 ust. 2 i § 11 przedmiotowej uchwały Rady.

z up. Aniela Michalec  
Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska

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