



Uchwała Nr 14/770/2016

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 13 lipca 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XX/150/2016 Rady Gminy Dominowo z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie zasad i trybu postępowania, udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane dla obiektów zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków nie stanowiących własności gminy Dominowo w części obejmującej postanowienia:

- w § 7 ust. 1 wyrażenia w brzmieniu: „*określającej w szczególności:*

- 1) *zakres planowanych prac i termin ich realizacji, w którym została przyznana dotacja,*
- 2) *określenie wysokości dotacji i terminu jej przekazania,*
- 3) *sposób i termin rozliczenia dotacji,*
- 4) *zobowiązanie otrzymującego dotację do poddania się kontroli,*
- 5) *zobowiązanie otrzymującego dotację do realizowania przedmiotu dotacji z zachowaniem ustawy Prawo zamówień publicznych w przypadku zaistnienia przesłanek do jej stosowania,*
- 6) *zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji lub dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem,*
- 7) *pouczenie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy wydatkowaniu otrzymanej dotacji.*”

- § 8,

- § 9,

- w Załączniku Nr 1 wyrażenia w brzmieniu: „Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych, wyrażam zgodę na przetwarzanie przez Urząd Gminy w Dominowie moich danych osobowych w zakresie czynności wykonywanych zgodnie z procedurą przyznawania dotacji na prace objęte wnioskiem”,

- Załącznika Nr 2,

z powodu sprzeczności z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 1 lipca 2016 r. Rada Gminy Dominowo - powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – określiła zasady i tryb postępowania, udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane dla obiektów zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków nie stanowiących własności Gminy Dominowo.

Regionalna Izba Obrachunkowa, na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Gminy Dominowo o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 13 lipca 2016 r.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby 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 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rada Gminy Dominowo powołując się na wskazany powyżej przepis podjęła uchwałę określającą zarówno zasady i tryb udzielania jak i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków.

W § 7 ust. 1 uchwały Rada określiła jakie elementy winna w szczególności zawierać umowa o udzieleniu dotacji stanowiąc, że *„Udzielenie dotacji następuje ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie Gminy Dominowo na dany rok budżetowy, na podstawie umowy określającej w szczególności:*

- 1) zakres planowanych prac i termin ich realizacji, w którym została przyznana dotacja,*
- 2) określenie wysokości dotacji i terminu jej przekazania,*
- 3) sposób i termin rozliczenia dotacji,*
- 4) zobowiązanie otrzymującego dotację do poddania się kontroli,*
- 5) zobowiązanie otrzymującego dotację do realizowania przedmiotu dotacji z zachowaniem ustawy Prawo zamówień publicznych w przypadku zaistnienia przesłanek do jej stosowania,*

6) zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji lub dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem,

7) pouczenie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy wydatkowaniu otrzymanej 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 w postanowieniach § 8 oraz w Załączniku Nr 2 do uchwały uregulowano kwestie dotyczące 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 udzielania 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.

Postanowienia § 8 oraz Załącznika Nr 2 do 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, za nieuprawnione należy uznać zobligowanie na mocy § 9 uchwały, podmiotu otrzymującego dotację do umieszczenia „w widocznym miejscu informację, iż zrealizowane w obiekcie prace lub roboty zostały dofinansowane ze środków budżetowych Gminy Dominowo. Zobowiązanie takie zawiera każdorazowo umowa o udzielenie dotacji”.

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 do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku.

Regulacja § 9 uchwały wykracza zatem poza zakres upoważnienia przewidzianego dla organu stanowiącego w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Kolegium Izby wskazuje ponadto, że wykraczają poza zakres przedmiotowy uchwały określającej zasady udzielania dotacji, wynikający z przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, postanowienia zawarte w:

1. Załączniku Nr 1 w brzmieniu: „Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych, wyrażam zgodę na przetwarzanie przez Urząd Gminy w Dominowie moich danych osobowych w zakresie czynności wykonywanych zgodnie z procedurą przyznawania dotacji na prace objęte wnioskiem.”
2. Załączniku Nr 2 w brzmieniu:
 - „Oświadczam, pod rygorem odpowiedzialności karnej art. 233 Kodeksu karnego, że:
 - wszystkie podane w niniejszym sprawozdaniu informacje oraz załączniki do sprawozdania są zgodne z aktualnym stanem prawnym i faktycznym,
 - wszystkie kwoty wymienione w zestawieniu dowodów księgowych zostały faktycznie poniesione,
 - zamówienia na dostawy, usługi i roboty budowlane za środki finansowe uzyskane w ramach umowy zostały dokonane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych

dotyczy

nie dotyczy

- prace zostały wykonane zgodnie z zezwoleniem Wielkopolskiego Wojewódzkiego konserwatora Zabytków,

- prace zostały wykonane zgodnie z obowiązującymi przepisami,"

Przepis art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922) wymienia przesłanki legalności przetwarzania danych osobowych. Powyższy przepis wskazuje zgodę - jako jedną z przesłanek zgodności z prawem przetwarzania danych osobowych. Zgoda jest jednak jednym z możliwych, ale nie jedynym warunkiem legalizującym przetwarzanie danych. Nie jest zatem konieczne jej pozyskiwanie, gdy spełniony jest jeden z pozostałych warunków z art. 23 ust. 1 ustawy, zwłaszcza gdy przetwarzanie danych osobowych znajduje podstawę w stosownych przepisach prawa. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w sytuacjach, w których dopuszczalność przetwarzania danych osobowych ma swoje niewątpliwe, wyraźne oparcie w przepisach prawa, administrator nie powinien zwracać się ("dodatkowo", "na wszelki wypadek") o udzielenie zgody na przetwarzanie tych samych danych do zainteresowanych podmiotów (podobnie: J. Barta, R. Markiewicz, Ochrona danych osobowych. Komentarz, Zakamycze 2002, s. 405).

Z kolei przepis art. 233 § 1 Kodeksu karnego wiąże odpowiedzialność ze składaniem zeznania w „postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy”. Mając na względzie fakt, iż czynności w zakresie rozliczania dotacji nie są czynnościami dokonywanymi „na podstawie ustawy”, uznać należy, iż przywołanie art. 233 Kodeksu karnego, wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zakresu przedmiotowego uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Kolegium Izby wskazuje również, iż stosownie do przepisów art. 78 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, dotacja może być udzielona w wysokości do 50% nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru.

Jeżeli zabytek, o którym mowa w ust. 1, posiada wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową albo wymaga przeprowadzenia złożonych pod względem technologicznym prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, dotacja może być udzielona w wysokości do 100% nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót.

Rada Gminy Dominowo w podjętej uchwale powtórzyła regulację odnoszącą się do udzielania dotacji w wysokości jedynie do 100% nakładów koniecznych na wykonanie prac lub

robót. Powyższe powoduje, iż postanowienia przedmiotowej uchwały w tym zakresie są nieprecyzyjne i mogą budzić wątpliwości interpretacyjne.

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.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska
Grażyna Wróblewska

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.