

w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim aktem jest niewątpliwie uchwała Rady Miasta Gniezna w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji (...) nie mogą wykroczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony przepisami art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Przytaczane powyżej regulacje zawarte w uchwale Rady Miasta Gniezna, jako przekraczające zakres upoważnienia ustawowego pozostają w sprzeczności z art. 94 Konstytucji, który jednoznacznie określa, że stanowienie prawa miejscowe-

go następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych; sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu  
(-) *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.

2018

#### UCHWAŁA Nr 6/446/2010 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 24 marca 2010 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 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

orzeka nieważność

postanowienia §5 ust. 8 uchwały Nr LVI/385/10 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 25 lutego 2010 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne, niepublicznych przedszkoli i niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych, prowadzonych na terenie Gminy Mosina oraz ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr LVI/385/10 Rada Miejska w Mosinie powołując się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne, niepublicznych przedszkoli i niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych, prowadzonych na terenie Gminy Mosina oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich

wykorzystania.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 §1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zawiadomiła Gminę o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do w/w uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 24 marca 2010 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło co następuje.

W treści §5 ust. 8 Rada uchwały postanowiła, że „w przypadku likwidacji szkoły lub przedszkola z § 1 i występującej nadpłaty dotacji, podmiot prowadzący szkołę lub przedszkole zobowiązany jest w terminie do 31 marca do zwrotu kwoty nadpłaconej za rok poprzedni”.

Zgodnie z brzmieniem art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a i 2a-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Z identyczną regulacją mamy do czynienia w art. 80 ust. 4 cytowanej ustawy w zakresie dotacji określonych w ust. 2-3b tego artykułu.

W orzecznictwie przyjmuje się, że konstrukcja

omawianej regulacji prowadzi do wniosku, że organ stanowiący może wprowadzić uregulować inne kwestie, niż podstawę obliczenia dotacji i zakres danych zawartych we wniosku o udzielenie dotacji oraz w rozliczeniu wykorzystania dotacji (na co wskazuje zwrot w szczególności), ale przedmiotem regulacji może być wyłącznie tryb udzielania i rozliczania dotacji.

Przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji. Natomiast pojęcie rozliczenie, użyte przez ustawodawcę, ma znaczenie jako czynności z zakresu księgowości i rachunkowości i to o charakterze materialno - technicznym. Zaś „tryb rozliczania” oznacza zwłaszcza zasady i terminy zgłaszania korekty danych stanowiących podstawę naliczenia dotacji, a także zwrotu niewykorzystanej dotacji jednostce samorządu, która jej udzieliła. Innymi słowy, ciężar tego zagadnienia położony jest na obieg informacji o podstawowym kryterium udzielenia dotacji, jakim jest liczba wychowanków danej jednostki.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Kolegium, Rada nie miała kompetencji do regulowania kwestii zwrotu dotacji. Po pierwsze, z uwagi na brak w tej materii upoważnienia ustawowego, gdyż kwestie te nie mieszczą się w przedstawionym wyżej zakresie rozumienia pojęcia „trybu rozliczania dotacji” użytego w art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Po drugie, zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zostały określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i dlatego nie ma konieczności odrębnego ich regulowania, powielania czy modyfikowania w aktach prawa miejscowego.

Rada Miejska w Mosinie w cytowanym powyżej przepisie §5 ust. 8 uchwały, posłużyła się pojęciami, które mogą budzić wątpliwości interpretacyjne, tj.: „nadpłaty dotacji” oraz „kwoty nadpłaconej”. Natomiast ustawodawca w przepisach ustawy o finansach publicznych posługuje się pojęciami: dotacje niewykorzystane do końca roku budżetowego, wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. 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, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. (por. wyrok WSA w Lublinie z 19.09.2008 r., II SA/Lu 485/08, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl)). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (Wyrok z dnia 25 marca 2009 r. WSA w Opolu I SA/Op 37/09).

Zgodnie z art. 251 ustawy o finansach publicznych, 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 terminach określonych nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu.

Natomiast w art. 252 ustawy uregulowany został zwrot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. I tak 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.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż w cytowanym powyżej §5 ust. 8 uchwały Rady, zawarto zapis modyfikujący przepis ustawowy, tj. art. 252 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, co jest prawnie niedopuszczalne. Rada postanowiła bowiem, że zwrot dotacji „nadpłaconej” winien nastąpić w terminie do 31 marca roku następującego po roku, w którym nastąpiło udzielenie dotacji. Natomiast, jak wynika z przepisu art. 252 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, ustawodawca dla zwrotu dotacji pobranych w nadmiernej wysokości określił inne terminy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02 orzekł, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upo-

ważnienia ustawowego.

Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim aktem jest niewątpliwie uchwała Rady Miejskiej w Mosinie w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji (...) nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony przepisami art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Regulacja zawarta w §5 ust. 8 uchwały jako przekraczająca zakres upoważnienia ustawowego pozostaje w sprzeczności z art. 94 Konstytucji, który jednoznacznie określa, że stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych; sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu  
*(-) 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.

2019

## UCHWAŁA Nr 6/447/2010 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 24 marca 2010 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

orzeka nieważność

postanowień §3 ust 1 pkt 1, §4 ust 1, §5, załącznika nr 2 oraz w załączniku nr 1 pkt 2 uchwały Nr XL/195/2010 Rady Gminy Perzów z dnia 24 lutego 2010 roku w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tut. Izbie w dniu 3 marca 2010 roku. Rada Gminy Perzów, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.) określiła zwolnienia od podatku od nieruchomości udzielanych w ramach pomocy de minimis. W §3 ust 1 uchwały określony został przedmiot zwolnienia. W kolejnych postanowieniach uchwały i załącznikach ustalone zostały szczegółowe warunki udzielania pomocy de minimis, w tym: warunki ubiegania się o zwolnienie, forma przyznania zwolnienia, obowiązki korzystających ze zwolnienia oraz warunki utraty zwolnienia i

zasady zwrotu udzielonej pomocy.

Projekt uchwały w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości, co wynika z przesłanych tut. Izbie kopii pism, przedłożony został Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który pismem z dnia 21 stycznia 2010 roku wyraził swoje zastrzeżenia do przedłożonego projektu.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 §1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do uchwały Nr XL/195/2010 z dnia 24 lutego 2010 roku, wyznaczając termin rozpatrzenia sprawy na dzień 24 marca 2010 roku.

Oceniając zgodność z prawem postanowień przedmiotowej uchwały Kolegium Izby na posiedzeniu w dniu 24 marca 2010 roku ustaliło, i zważyło co następuje:

Przedmiot zwolnienia od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis w §3 ust 1 pkt 1 i pkt 2 sformułowany został następująco: „1 Pomoc, o której mowa w §1 może być udzielana w formie zwolnienia od podatku od nieruchomości:

1) budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę, który jako ich właściciel po 31 grudnia 2009 r., będąc przed podjęciem działalności gospodarczej osobą bezrobotną, po raz pierwszy rozpocznie działalność gospodarczą na terenie Gminy Perzów,

2) nowo wybudowanych lub dobudowanych na