



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 10 sierpnia 2016 r.

Poz. 1675

UCHWAŁA NR 141/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 27 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały nr XXIII/160/16 Rady Miejskiej w Sulęcinie z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Sulęcina na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz sposobu jej rozliczenia stwierdza nieważność:

- § 8 pkt 8 uchwały - z powodu sprzeczności z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 1446);

- § 9 uchwały - z powodu sprzeczności z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;

- § 10 uchwały - z powodu sprzeczności z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;

- § 11 uchwały - z powodu sprzeczności z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i art. 251 – 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.);

- § 1 ust. 1 pkt 5 uchwały - z powodu sprzeczności z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;

- załącznika nr 2 do badanej uchwały „Sprawozdanie z wykorzystania dotacji udzielonej z budżetu Gminy Sulęcina na prace..... przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków” – z powodu sprzeczności z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 251 – 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.);

- tytułu uchwały w zakresie sformułowania „ oraz sposobu jej rozliczenia” - z powodu sprzeczności z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXIII/160/16 Rady Miejskiej w Sulęcinie z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Sulęcina na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz sposobu jej rozliczenia wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 6 lipca 2016 r. i została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, że:

Rada Miejska w Sulęciniu, powołując się na przepisy art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na terenie Miasta i Gminy Sulęcina oraz określiła sposób rozliczania i kontroli ww. dotacji.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części o jej nieważności. Jak wskazuje ukształtowana linia orzecznicza sądów administracyjnych – do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy, między innymi naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię (np. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która w art. 81 ust. 1 nałożyła na rady gminy, powiatu lub samorząd województwa obowiązek określenia zasad udzielania dotacji celowej, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego – na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem każda uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego – musi być zgodna z obowiązującymi przepisami prawa.

Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim niewątpliwie aktem jest uchwała w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego – na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków – nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, określone przez art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Na zagadnienia prawidłowej realizacji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego udzielonego w ustawie upoważnienia ustawowego zwraca uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych. Wskazać w tym miejscu można wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11.05.2011 r., sygn. akt II Sa/Gd/244/11 (publ. www. orzeczenia. nsa. gov.pl) w sentencji, którego sąd administracyjny wskazał, że cyt.: „, podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii”.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

W § 8 pkt 8 badanej uchwały Rada Miejska w Sulęciniu określiła, iż zawarta przez Burmistrza umowa z beneficjentem winna zawierać „pouczenie o zakresie odpowiedzialności karnej skarbowej beneficjenta i odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy wydatkowaniu środków z otrzymanej dotacji”. Taki zapis uchwały w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa, ponieważ żadna z norm prawnych ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o finansach publicznych oraz art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do pouczenia o ww. zakresie odpowiedzialności.

W § 9 badanej uchwały Rada Miejska w Sulęciniu postanowiła, iż cyt.: „Kontrola, o której mowa w § 8 pkt 5 jest przeprowadzana przez osoby upoważnione przez Burmistrza i polega na: 1) sprawdzeniu rzeczywistego przebiegu realizacji celów zakładanych w zakresie dotowanego zadania pod kątem zgodności z przepisami prawa i zawartą umową (kontrola formalno- merytoryczna); 2) sprawdzenie dokumentów

związanych z realizacją dotowanego zadania (w szczególności znajdujących się w siedzibie podmiotu oryginałów dokumentów finansowo- księgowych) pod kątem ich zgodności z przepisami prawa, umową i zasadami rachunkowości (kontrola formalno – rachunkowa)”. W § 10 badanej uchwały Rada Miejska w Sulęcinie postanowiła, iż cyt.: „1. W celu rozliczenia dotacji beneficjent w sposób i w terminach określonych w umowie składa Burmistrzowi sprawozdania z wykonania prac lub robót budowlanych. 2. Sprawozdanie określa: 1) całkowity koszt zadania w okresie sprawozdawczym, w tym nakłady pokryte z innych środków publicznych; 2) zestawienie rachunków dołączanych do sprawozdania w celu rozliczenia dotacji – ze wskazaniem numeru księgowego, numeru pozycji kosztorysu, daty wystawienia rachunku, nazwy wydatku oraz jego kwoty wraz z określeniem wysokości środków finansujących dany wydatek. 3. formularz sprawozdania z rozliczenia udzielonej dotacji stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 stycznia 2011 r., wydanego w sprawie o sygn. I SA/Kr 1673/10 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) również odniósł się do sprawy zakresu upoważnienia dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wynikającego z art. 81 ust. 1 tej ustawy stwierdzając, że „z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielenia dotacji celowej, a już nie trybu czy warunków jej rozliczania. 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”.

Z dyspozycji art. 81 ust. 1 cyt. wyżej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie wynika upoważnienie dla organu stanowiącego do określania zasad przeprowadzania kontroli dotowanego zadania oraz sposobu i terminu rozliczenia tejże dotacji, a także określania załączników do uchwały, „Sprawozdanie z wykorzystania dotacji udzielonej z budżetu Gminy Sulęcina na prace..... przy zabytkuwpisanym do rejestru zabytków - zapisy zatem § 9 i § 10 uchwały i załącznika nr 2 do badanej uchwały w ocenie Kolegium Izby naruszają obowiązujące przepisy prawa w tym zakresie. Tym bardziej, że w § 8 badanej uchwały, określającym co winna zawierać umowa zawarta przez Burmistrza Sulęcina z beneficjentem, Rada Miejska zawarła unormowania dotyczące tego, iż to w umowie zawarte zostaną postanowienia dotyczące kontroli dotacji celowej oraz sposobu i terminu rozliczenia tejże dotacji.

W § 11 badanej uchwały Rada Miejska w Sulęcinie postanowiła, iż cyt.: „w przypadku częściowego lub całkowitego niewykonania dotowanego zadania z przyczyn leżących po stronie beneficjenta lub wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, odpowiednia część przekazanych środków dotacji podlega zwrotowi do budżetu Gminy Sulęcina na zasadach określonych w umowie”.

Uzależnienie zwrotu dotacji od postanowień umowy i „przyczyn leżących po stronie beneficjenta” narusza obowiązujące przepisy prawa określone w art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych, gdyż normy prawa ujęte w tych artykułach w sposób jednoznaczny określają zasady zwrotu dotacji.

Zgodnie z tymi przepisami prawa 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 podjęcia uchwały, o której mowa w art. 263 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 15 dni od dnia określonego w tej uchwale. W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, o których mowa w ust. 1, jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Od kwot dotacji zwróconych po terminach nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu (art. 251 ustawy o finansach publicznych).

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 tej normie prawa. W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, o których mowa w ust. 1, jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub

wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej.

Zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości.

Odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się począwszy od dnia: 1) przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem; 2) następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1 i 2 tego przepisu w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości (art. 252 ustawy o finansach publicznych).

W § 1 ust. 1 pkt 5 badanej uchwały Rada Miejska w Sulęcinie ustaliła, że uchwała określa „zasady rozliczenia, kontroli i zwrotu dotacji” oraz w tytule uchwały zawarła sformułowanie „oraz sposobu jej rozliczenia” - co pozostaje w świetle powyższych rozważań sprzeczności z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a także w związku ze stwierdzeniem nieważności uchwały w zakresie opisanym w sentencji niniejszej uchwały - jest bezprzedmiotowe.

Mając powyższe na uwadze - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze postanawia jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, w zakresie stwierdzenia nieważności postanowień badanej uchwały – służy prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodniczący Kolegium

Ryszard Zajączkowski