



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 22 października 2015 r.

Poz. 2979

UCHWAŁA NR XXI/4518/2015

z dnia 20 października 2015 r.

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W RZESZOWIE

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego w sprawie **uchwały Nr XI/75/2015 Rady Gminy Wiśniowa z dnia 23 września 2015 r.** w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków- działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18a ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113) i art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdza

nieważność w całości badanej uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.), art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz art. 250, art. 252 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach pub licznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

UZASADNIENIE

W dniu 1 października 2015 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynęła uchwała Nr XI/75/2015 Rady Gminy Wiśniowa z dnia 23 września 2015 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Wobec przedmiotowej uchwały zostało wszczęte postępowanie nadzorcze uchwałą Nr XX/4294/2015 z dnia 5 października 2015 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie. Rada Gminy Wiśniowa nie usunęła nieprawidłowości w badanej uchwale we wskazanym terminie.

W badanej uchwale Rada Gminy Wiśniowa ustaliła w szczególności wielkość dotacji, zakres nakładów koniecznych objętych dotacją, jej wysokość, zakres i terminy składania wniosków o dotację, zakres umowy o dotację, sprawozdanie z dotacji i dokumentacji dot. udzielonych dotacji prowadzonych przez Wójta Gminy Wiśniowa.

Badając powyższą uchwałę w trybie nadzoru Kolegium Izby stwierdziło, co następuje:

Rada Gminy Wiśniowa podjęła przedmiotowa uchwałę działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym i art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.).

Zgodnie z powołanym w uchwale art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepisy badanej uchwały noszą taki charakter, bowiem obowiązują na terenie Gminy Wiśniowa, zawierają normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnymi, bowiem kierowane są do bliżej nieokreślonego kręgu odbiorców.

W art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określono, że 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. Dotacja, w zakresie określonym w art. 77, może być udzielona w wysokości do 100% nakładów koniecznych na wykonanie przez wnioskodawcę prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru.

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

- 1) W § 3 pkt 2 uchwały postanowiono, że dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane może obejmować nakłady konieczne na przeprowadzenie badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych. Organ stanowiący rozszerzył w § 3 pkt 2 uchwały zakres prac objętych dotacją z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na "badania archeologiczne", co wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i pozostaje również w sprzeczności z art. 40 ustawy o samorządzie gminnym gdyż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Ustawa z dnia 22 maja 2009 r., o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 97, poz. 804) wyłączyła z zakresu nakładów koniecznych, na które może być udzielana z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacja, nakłady na badania archeologiczne. Ustawodawca wprowadził przy tym zasadę, że ewentualne dotacje na prace archeologiczne, mogą być udzielane wyłącznie przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Ujęty w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami katalog nakładów koniecznych, na jakie może być przeznaczona dotacja z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, ma zamknięty charakter i nie może być rozszerzony o inne nakłady konieczne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. I SA/Kr 1673/10 - LEX Nr 749225)
- 2) W § 10 ust. 1 i ust. 2 uchwały postanowiono, że po podjęciu przez Radę Gminy Wiśniowa uchwały o przyznaniu środków finansowych przeznaczonych na dotacje zawiera się umowę o udzielenie dotacji. Środki finansowe mogą być przekazane jedynie na podstawie umowy zawartej pomiędzy gminą a wnioskodawcą, która określa w szczególności:
 - 1) szczegółowy opis zadania, na które została udzielona dotacja,
 - 2) termin realizacji zadania oraz konsekwencje braku lub opóźnienia realizacji,
 - 3) kwotę dotacji,
 - 4) termin i sposób wypłaty przyznanych środków,
 - 5) zobowiązanie do przestrzegania ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych
 - 6) zobowiązanie do uzyskania uzgodnień i pozwoleń wymaganych odrębnymi przepisami
 - 7) zobowiązanie do pokrycia przez wnioskodawcę pozostałych kosztów zadania, na które przyznano dotację,
 - 8) tryb kontroli realizacji zadania, zapewnienie przez podmiot poddania się kontroli w trakcie wykonywania umowy jak i po jej wykonaniu,
 - 9) określenie terminu i sposobu rozliczenia zadania oraz dotacji pod względem finansowym i merytorycznym,
 - 10) zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji lub dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem.

Postanowienie uchwały regulujące zakres umowy dotacji nie mieści się w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, bowiem zakres umowy dotacji uregulowany jest w przepisach art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), który 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.
- 3) Uchwała w § 10 ust. 6 stanowi, że dotacje nierozliczone w terminie oraz sposób określony w niniejszej uchwale i umowie dotacji, jak i dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlegają bezzwłocznemu zwrotowi na konto Gminy wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania na konto podmiotu. W tym zakresie wskazany art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie daje kompetencji do tej regulacji w uchwale organu stanowiącego gminy, a regulacja uchwały w tym zakresie obowiązku „bezzwłocznego zwrotu dotacji” jest sprzeczny z art. 252 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.
- 4) W § 11 uchwały stwierdzono, że podmiot otrzymujący dotację zobowiązany jest do pisemnego sprawozdania merytorycznego w terminie 4 tygodni od daty zakończenia realizacji zadania. Sprawozdanie z prac objętych dotacją musi zawierać:
 - 1) szczegółowy opis realizacji zadania objętego dotacją,
 - 2) kopie uzgodnień i pozwoleń wymaganych przepisami odrębnymi,
 - 3) rozliczenie finansowe zadania z poświadczonymi za zgodność kopiami faktur
 3. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.
 4. Sposób wykorzystania przyznanej dotacji podlega kontroli i ocenie, przede wszystkim w zakresie:
 - 1) stanu realizacji zadania,
 - 2) efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania,
 - 3) zgodności wydatkowania dotacji z celem, na który została przyznana,
 - 4) gospodarności i rzetelności w sposobie wydatkowania środków Gminy
 - 5) prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i postanowieniach umowy.
 5. Sprawozdanie z wykorzystania przyznanej dotacji złożone przez wnioskodawcę wg wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszej uchwały podaje się do publicznej wiadomości w sposób określony w § 6 ust. 3 w ciągu 30 dni od jego złożenia.
 6. Po przeprowadzeniu prac objętych umową, wnioskodawca przekazuje Wójtowi Gminy następujące dokumenty stanowiące podstawę rozliczenia udzielonej dotacji:
 - a) kosztorys powykonawczy przeprowadzonych prac,
 - b) protokołów odbioru przez wojewódzkiego konserwatora zabytków,
 - 4) poświadczoną za zgodność z oryginałem przez osobę upoważnioną do reprezentowania właściciela zabytku kopię faktury.

Przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie daje kompetencji do regulowania kwestii rozliczenia dotacji oraz ustalania trybu kontroli zadania, a zwłaszcza oceny sposobu jego realizacji zgodnie z kryteriami wymienionymi w ust. 4, odnoszącymi się do gospodarki finansowej gminy. 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. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. I SA/Kr 1673/10 publ. LEX Nr 749225).

- 5) Nie znajduje oparcia w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nałożenie na Wójta Gminy Wiśniowa w § 12 uchwały obowiązku prowadzenia dokumentacji udzielonych dotacji, która zawiera:
- 1) imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres osoby albo nazwę, siedzibę i adres jednostki organizacyjnej, której przekazano dotację,
 - 2) wskazanie zabytku, z uwzględnieniem miejsca jego położenia lub przechowywania, zakres prac, na które udzielono dotacji,
 - 3) datę zawarcia umowy,
 - 4) wysokość przekazanej dotacji.
- 6) Poza zakresem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym pozostaje zawarta w Załączniku Nr 1 do Uchwały Nr XI/75/2015 Rady Gminy Wiśniowa z dnia 23 września 2015 r. *Wniosek o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie* regulacja w pkt IV nakładająca na wnioskodawcę wydatkowania przyznanych środków na realizację wskazanego zadania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177, z późn. zm.) jak również oświadczenie przewidziane w pkt IV ppkt 1 Załącznika Nr 2 do uchwały *Sprawozdanie z wykonanych prac lub robót* oświadczenia, że środki publiczne otrzymane od Gminy Wiśniowa zostały wydatkowane zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177, z późn. zm.). Regulacje aktu prawa miejscowego nie mogą decydować o stosowaniu ustawy Prawa zamówień publicznych, gdy przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami obliuguje organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji, co nie może być rozumiane jako możliwość nakładania w akcie prawa miejscowego obowiązku stosowania przepisów, których obowiązek stosowania wynika z określonych aktów normatywnych wyższego rzędu, tj. z obowiązujących ustaw.
- 7) W pkt IV ppkt 1 Załącznika Nr 2 do Uchwały Nr XI/75/2015 Rady Gminy Wiśniowa z dnia 23 września 2015 r. *Sprawozdanie z wykonanych prac lub robót* nałożono obowiązek oświadczenia, że wszystkie dane ujęte w sprawozdaniu są zgodne ze stanem faktycznym, a także że znana jest mi odpowiedzialność karna z art. 233 Kodeksu karnego. W świetle art. 233 § 1 ustawy Kodeks karny, odpowiedzialności karnej podlega ten kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę. Z powołanego przepisu wynika, iż przestępstwa składania fałszywych zeznań można dopuścić się w postępowaniu sądowym (nie tylko karnym, ale także cywilnym, w sprawach z zakresu prawa pracy itp.) albo też innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy (np. postępowaniu administracyjnym, podatkowym, dyscyplinarnym). Należy zaznaczyć, że ustawa ta musi upoważnić organ prowadzący postępowanie do przyjmowania zeznań pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Art. 233 § 1 Kodeksu karnego wiąże odpowiedzialność z zeznaniem składanym w "postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy", tymczasem działania w zakresie ubiegania się o udzielenie dotacji nie są czynnościami dokonywanymi "na podstawie ustawy", ale na podstawie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

W tym stanie rzeczy Kolegium wskazuje, że określenie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków na podstawie art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - a więc ustalenie reguł technicznych przekazania dotacji - następuje na podstawie uchwały organu stanowiącego, dlatego też brak jest podstaw prawnych do określania aktem prawa miejscowego obowiązków pod rygorem odpowiedzialności karnej. Zatem zawarte we wzorze sprawozdania z wykonania prac i robót oświadczenie o wiedzy na temat odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 Kodeksu karnego o treści "a także, że znana jest mi odpowiedzialność karna z art. 233 Kodeksu karnego", wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zakresu przedmiotowego uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji celowych na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

W tym stanie rzeczy Kolegium Izby uchwaliło jak w sentencji.

Na powyższą uchwałę Kolegium Izby przysługuje Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.

ZASTĘPCA PREZESA

mgr Anna Tralka