



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 czerwca 2015 r.

Poz. 3597

UCHWAŁA NR 10/616/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 20 maja 2015 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 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr VI/31/15 Rady Gminy Kościelec z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie przyjęcia zasad i trybu udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków w części obejmującej postanowienia:

- § 1 w części obejmującej wyrażenia „, sposób jej rozliczenia i kontroli wykonania zadania”
- § 10
- § 9 uchwały,
- § 11 uchwały,
- § 13 uchwały,

z powodu sprzeczności z przepisami art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.)

Uzasadnienie

Uchwałą Nr VI/31/15 z dnia 28 kwietnia 2015 r., doręczoną tut. Izbie w dniu 4 maja 2015 r., Rada Gminy Kościelec powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, określiła zasady i tryb postępowania o udzielanie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 §§ 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267) zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr VI/31/15 Rady Gminy Kościelec, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin badania na dzień 20 maja 2015 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do postanowień wynikających z normy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Właściwość rad gmin odnośnie stanowienia w sprawach dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru określa przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis ten stanowi, 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 województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Rada Gminy w § 1 ust. 1 postanowiła, iż uchwała „określa zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub wykazu zabytków, sposób jej rozliczenia i kontroli wykonania zadania oraz postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji”.

W § 10 uchwały Rada postanowiła o kontroli w zakresie przeznaczenia dotacji i wykonania prac przy zabytku. Rada uchwaliła, że „Kontrola o której mowa w § 9 pkt 5, 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) sprawdzeniu dokumentów związanych z realizacją dotowanego zadania (w szczególności znajdujących się w posiadaniu podmiotu oryginałów dokumentów finansowych) pod kątem ich zgodności z przepisami prawa, umową i zasadami rachunkowości (kontrola formalno – rachunkowa).

Natomiast w § 11 Rada postanowiła, że:

„ust.1 W celu rozliczenia dotacji beneficjent w sposób i w terminach określonych w umowie składa sprawozdanie z wykonania prac lub robót budowlanych przy zabytku,

2. Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1 zawiera :

- 1) *całkowity koszt zadania w okresie sprawozdawczym, w tym nakłady pokryte z innych środków publicznych,*
- 2) *zbiorcze zestawienie wydatków pokrytych z otrzymanej dotacji,*
- 3) *potwierdzone kopie faktur i innych dowodów księgowych poświadczających wydatkowanie otrzymanej dotacji,*

3. Formularz sprawozdania z rozliczenia udzielonej dotacji stanowi załącznik nr 2 niniejszej uchwały.

4. Do sprawozdania dołącza się oświadczenie o zgodności dołączonych danych ze stanem faktycznym wraz z pouczeniem o odpowiedzialności karnej z art. 233 Kodeksu karnego.

5. Beneficjent, rozliczając dotację, winien na każde wezwanie uzupełnić brakujące dokumenty i udzielić wyczerpujących informacji”.

Podstawą do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Natomiast podstawą prawną do określenia przez organ stanowiący trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania jest art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Przepis ten stanowi, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do określenia, w drodze uchwały, trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Przepisy art. 221 ustawy o finansach publicznych dotyczą innej materii niż objęta rzeczoną uchwałą. W odniesieniu do dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków pochodzącej z budżetu samorządu terytorialnego brak jest w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przepisów regulujących tryb i warunki jej rozliczania oraz sposobu kontroli, brak też jest upoważnienia dla regulowania tej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego, zatem w tej materii muszą mieć zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych (wyrok WSA w Krakowie z 25.01.2011r., I SA/Kr 1673/10).

Nadto Kolegium Izby stwierdza, że postanowienia § 11 ust. 4 „Do sprawozdania dołącza się oświadczenie o zgodności dołączonych danych ze stanem faktycznym wraz z pouczeniem o odpowiedzialności karnej z art. 233 Kodeksu karnego” wykraczają poza zakres przedmiotowy uchwały określającej zasady udzielania dotacji wynikający z przepisu art. 81 ust 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

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, a więc reguł technicznych przekazania i rozliczenia dotacji – brak jest prawnych podstaw do określenia obowiązków pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło nieważność postanowień § 1 uchwały w części obejmującej wyrażenie „sposób jej rozliczenia i kontroli wykonania zadania”, oraz postanowień § 10, § 11, § 12.

W § 9 uchwały określono jakie elementy winna w szczególności zawierać umowa o udzieleniu dotacji. Zakres tych regulacji nie znajduje umocowania w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Elementy treści umowy dotyczące udzielenia dotacji określone zostały w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem 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.

Regulacje zawarte w § 9 uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia organu stanowiącego przez ustawodawcę w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż zawarte tam postanowienia odnoszą się do materii uregulowanej w art. 250 ustawy o finansach publicznych oraz modyfikują przepisy ustawowe.

Kolegium zwraca uwagę, że przepisy art. 251, 252 i 253 ustawy o finansach publicznych regulują kwestie dotacji rozgraniczając: dotacje niewykorzystane, dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, dotacje pobrane nienależnie czy bez podstawy prawnej i te przepisy powinny być brane pod uwagę przy zawieraniu umowy dotacyjnej z beneficjentem dotacji. W postanowieniach § 9 uchwały Rada przewidziała obowiązek zwrotu dotacji niewykorzystanej lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie (bez podstawy prawnej) czy też dotacji nadmiernie pobranej.

Cechą charakterystyczną umowy dotacyjnej jest jednostronne decydowanie o jej postanowieniach przez organ udzielający dotacji. Druga strona umowy dotacyjnej – beneficjent dotacji – związany jest sankcjami określonymi w art. 252 ustawy o finansach publicznych w postaci konieczności zwrotu dotacji w części wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, w nadmiernej wysokości lub pobranej bez podstawy prawnej wraz z należnymi odsetkami. Z art. 81 ust. 1 ustawy 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. Zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dlatego też nie ma podstaw do odrębnego ich regulowania i powielania w aktach prawa miejscowego. W sytuacji bowiem, gdy w odrębnych ustawach brak jest uregulowań określających zasady zwrotu dotacji, stosuje się w tym zakresie zapisy zawarte w ustawie o finansach publicznych.

Kolegium wskazuje, iż modyfikowanie wymaganej treści umowy zawieranej z beneficjentem dotacji narusza przepis art. 250 ustawy o finansach publicznych i wykracza poza zakres upoważnienia organu stanowiącego przez ustawodawcę w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż zawarte tam postanowienia odnoszą się do materii uregulowanej w art. 250, art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych oraz modyfikują przepisy ustawowe. Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może bowiem 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 z 25.03.2005 r., II SA/Wr 2572/02). W uchwale można natomiast odesłać do stosowania odpowiednich przepisów ustawy.

Zdaniem Kolegium Izby każda kontrola administracyjna w stosunku do podmiotu niepodlegającego organowi kontrolującemu wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego, jak to ma miejsce np. w sytuacji art. 221 ustawy o finansach publicznych, w których jednoznacznie przewidziano możliwość kontrolowania beneficjenta dotacji przez organ, który udzielił dotacji.

Rada Gminy Kościelec wypełniła swoje kompetencje poprzez określenie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Jednakże w ocenie Kolegium Izby, Rada nie ma kompetencji do stanowienia w kwestach kontroli sposobu wydatkowania dotacji oraz sposobu realizacji zadania finansowanego z tej dotacji. Wspomniane kwestie winny zostać uregulowane w umowie zawartej przez Wójta z podmiotem, któremu została udzielona dotacja.

Ponadto Kolegium wskazuje, że w § 13 Rada uchwaliła że:

„1. Wójt Gminy Kościelec prowadzi zestawienia danych o udzielonych dotacjach oraz informuje inne organy uprawnione do udzielania dotacji na prace lub roboty budowlane przy zabytkach o dotacjach przyznanych przez Radę Gminy Kościelec.

2. Zestawienie, o którym mowa w ust.1 dla każdej udzielonej dotacji winno zawierać :

- 1) wskazanie zabytku, z uwzględnieniem miejsca jego położenia lub przechowywania,*
- 2) imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres osoby albo nazwę, siedzibę i adres jednostki organizacyjnej, której przyznano dotację;*
- 3) kserokopię uchwały o przyznaniu dotacji, której mowa w § 8;*
- 4) kserokopię umowy o dotację;*
- 5) informację o wysokości środków przekazanych beneficjentowi z dotacji oraz o rozliczeniu kwoty wypłaconej dotacji ;*
- 6) informacje przekazane Gminie przez inne organy zobowiązane do udzielenia informacji o dotacjach na prace lub roboty budowlane przy danym zabytku.*
- 7) adnotacje o podaniu informacji, o których mowa w ust.3 do publicznej wiadomości oraz o okresie wywieszenia takiej informacji na tablicy ogłoszeń”*

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

Kolegium Izby wskazuje, że w świetle powołanego w podstawie prawnej przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, brak jest podstaw prawnych aby w uchwale określającej zasady udzielania dotacji zamieszczone zostały unormowania regulujące kwestie zakresu rejestru prowadzonego przez Wójta czy też informowania innych organów uprawnionych do udzielania dotacji na prace lub roboty budowlane przy zabytkach o dotacjach przyznanych przez Radę Gminy Kościelec .

Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim niewątpliwie aktem jest uchwała Rady Gminy Kościelec w sprawie przyjęcia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony przepisem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodne stanowisko co do nakazu ścisłej wykładni prawotwórczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ jednostki samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawotwórczą, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest zobowiązany działać ściśle wedle tego upoważnienia. Nie jest uprawniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Zawarta w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami norma kompetencyjna, upoważniająca radę gminy do określenia zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, nie może stanowić materialno prawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do określenia dowolnej zawartości umowy dotacyjnej oraz prowadzenia kontroli realizacji zadania i dokumentów związanych z realizacją dotowanego zadania u beneficjenta dotacji czy też zobowiązania Wójta do prowadzenia rejestru czy też informowania inne organy uprawnione do udzielania dotacji na prace lub roboty budowlane przy zabytkach o dotacjach przyznanych przez Radę Gminy Kościelec.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji.

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.

Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska