



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 stycznia 2016 r.

Poz. 346

UCHWAŁA NR 26/1619/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 29 grudnia 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 roku 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 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XIV/126/15 Rady Miejskiej Gminy Rawicz z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków w części obejmującej postanowienia:

1. § 1 ust. 1 pkt 4, 5 i 6 uchwały,
2. § 9 w brzmieniu „Uwzględniając § 8 uchwały oraz dane z wniosku o dotację, Burmistrz zawiera z beneficjentem umowę określającą w szczególności:
 - 1) opis prac lub robót budowlanych przy zabytku i termin ich wykonania,
 - 2) kwotę dotacji i terminy jej przekazywania, które w postanowieniach umowy mogą zostać uzależnione od wyniku każdorazowej kontroli postępu prac lub robót budowlanych i rozliczenia tych wydatków,
 - 3) zobowiązanie się beneficjenta do stosowania takich zasad obiegu i opisywania dokumentów finansowych, aby oryginały dokumentów świadczących o dokonaniu wydatków sfinansowanych w całości lub w części z otrzymanej dotacji zaopatrzone były w sposób trwały w klauzulę potwierdzającą ten fakt,
 - 4) zobowiązanie się beneficjenta do poddania się kontroli przeprowadzonej przez Burmistrza lub osobę przez niego upoważnioną w zakresie przeznaczenia dotacji i wykonania prac lub robót budowlanych,
 - 5) sposób i termin rozliczenia kwot udzielonej dotacji
 - 6) warunki, sposób i termin zwrotu niewykorzystanej dotacji oraz zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem,,
 - 7) pouczenie o zakresie odpowiedzialności karnej skarbowej beneficjenta i odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy wydatkowaniu środków z otrzymanej dotacji”.

jako podjętych z istotnym naruszeniem przepisów art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 02 grudnia 2015 roku, Rada Miejska Gminy Rawicz, powołując się na przepisy art. 7 ust. 1 pkt. 9 i art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U z 2015 r., poz. 1515) oraz art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446, z późn. zm.) określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 §§ 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.) zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa. Termin rozpatrzenia sprawy przedmiotowej uchwały wyznaczono na 29 grudnia 2015 roku.

Rozpoznając sprawę, Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej postanowieniami ustaliło i zważyło, co następuje.

W myśl zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy władzy publicznej, do których należą organy jednostek samorządu terytorialnego, mogą działać w granicach określonych przez prawo kompetencji i przypisanych im zadań z zachowaniem trybu postępowania, które wyznaczają tym samym granice ich aktywności.

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 zabytków 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 Miejska Gminy Rawicz postanowiła w § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały, iż *uchwała określa:*

- 1) *warunki ubiegania się o dotację na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków,*
- 2) *rodzaj danych i informacji, które należy zawrzeć we wniosku o dotację,*
- 3) *tryb postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji,*
- 4) *postanowienia, jakie powinna zawierać umowa o udzielenie dotacji,*
- 5) *zasady rozliczania, kontroli rozliczenia i zwrotu dotacji,*
- 6) *sposób ewidencjonowania i upowszechniania informacji o udzielanych dotacjach.*

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 *treść umowy o udzielenie dotacji, zasad jej rozliczania, kontroli i zwrotu oraz sposobu ewidencjonowania i upowszechniania informacji o udzielanych dotacjach*, brak też jest upoważnienia dla regulowania tej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 stycznia 2011 r. sygn. I SA/Kr 1673/10 (publikacja Lex Omega) stwierdził, 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.”

W świetle powyższego postanowienia § 1 ust. 1 pkt 4 - 6 uchwały wykraczają poza granice kompetencji przysługujących Radzie Miejskiej na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W postanowieniach § 9 uchwały Rada zadecydowała, że uwzględniając § 8 uchwały oraz dane z wniosku o dotację, Burmistrz zawiera z beneficjentem umowę określającą w szczególności:

- 1) *opis prac lub robót budowlanych przy zabytku i termin ich wykonania,*
- 2) *kwotę dotacji i terminy jej przekazywania, które w postanowieniach umowy mogą zostać uzależnione od wyniku każdorazowej kontroli postępu prac lub robót budowlanych i rozliczenia tych wydatków,*

- 3) *zobowiązanie się beneficjenta do stosowania takich zasad obiegu i opisywania dokumentów finansowych, aby oryginały dokumentów świadczących o dokonaniu wydatków sfinansowanych w całości lub w części z otrzymanej dotacji zaopatrzone były w sposób trwały w klauzulę potwierdzającą ten fakt,*
- 4) *zobowiązanie się beneficjenta do poddania się kontroli przeprowadzonej przez Burmistrza lub osobę przez niego upoważnioną w zakresie przeznaczenia dotacji i wykonania prac lub robót budowlanych,*
- 5) *sposób i termin rozliczenia kwot udzielonej dotacji*
- 6) *warunki, sposób i termin zwrotu niewykorzystanej dotacji oraz zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem,,*
- 7) *pouczenie o zakresie odpowiedzialności karnej skarbowej beneficjenta i odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy wydatkowaniu środków z otrzymanej 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 z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.). 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 przepis ustawy.

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 pomieszczone 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 25.03.2003r., II SA/Wr 2572/02). W uchwale można natomiast odesłać do stosowania odpowiednich przepisów ustawy.

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 Nr XIV/126/15 Rady Miejskiej Gminy Rawicz z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie: w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych 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.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sadu 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