

Uchwała Nr 9/569/2015

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 06 maja 2015 roku

Wiel. 13. 05. 2015
4166
Przyjął: [signature]

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/39/2015 Rady Gminy Lipno z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, z powodu sprzeczności z przepisami art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003r o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014r., poz.1446)

Uzasadnienie

Uchwałą Nr VI/39/2015 z dnia 30 marca 2015 roku, doręczoną tut. Izbie w dniu 7 kwietnia 2015 roku, Rada Gminy Lipno powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w związku z art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, określiła zasady i tryb 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 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 roku, poz. 267, z późn. zm.) zawiadomiła przedstawiciela Gminy Lipno o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr VI/39/2015 Rady Gminy Lipno z dnia 30 marca 2015 roku w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków z powodu naruszenia przepisu art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 6 maja 2015r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

W myśl zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 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 kompetencji określonych przez prawo i przypisanych im zadań z zachowaniem trybu postępowania, które wyznaczają tym samym granice ich aktywności.

Stosownie do treści 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 wynika z przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis ten stanowi, że w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja celowa 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.

Zasady, o których mowa wyżej, należy rozumieć jako ogólne i generalne postanowienia określające komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także na jakie zadania może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku.

Rada Gminy Lipno w uchwale Nr VI/39/2015 uchwaliła, że *„Określa się zasady i tryb udzielania dotacji podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych w celu realizacji zadań z zakresu ochrony zabytków, a także sposób ich rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconych zadań”*. Z kolei w treści § 1 ust. 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, że *„Dotacja może być udzielona osobie fizycznej lub prawnej, która posiada tytuł prawny do zabytku, o którym mowa w ust. 1, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”*.

Wyżej przytoczone sformułowania uchwały są sprzeczne ze sobą, a jednocześnie naruszają przepis art. 71 w związku z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Z jednej strony Rada postanowiła, iż uchwała określa zasady i tryb udzielania dotacji podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych w celu realizacji zadań z zakresu ochrony zabytków z drugiej zaś w treści § 1 ust. 2 uchwały postanowiła, iż dotacja może być udzielona osobie fizycznej lub prawnej, która posiada tytuł prawny do zabytku a więc także podmiotom zaliczonym do sektora finansów publicznych. Zapis § 1 ust. 2 uchwały wykluczył z możliwości ubiegania się o dotacje na prace przy zabytku, jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, a posiadające tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego.

Przepis art. 71 ustawy określa zamknięty krąg podmiotów zobowiązanych do finansowania prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku. Zgodnie z art. 73 ustawy osoba fizyczna, jednostka samorządu terytorialnego lub inna jednostka organizacyjna, będąca właścicielem bądź posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadająca taki zabytek w trwałym zarządzie, może ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku. Z treści art. 81 ust.1 ustawy wynika, że w trybie (a nie w trybie określonym uchwałą podjętą na podstawie art. 81 ustawy) określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków może być udzielona przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Analiza wyżej wskazanych przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że wsparcie (dofinansowanie, finansowanie) podmiotów posiadających tytuł prawny do zabytku nie jest uzależniona od tego, czy podmioty te nie są zaliczane do sektora finansów publicznych. Istotne jest, aby dotacja została przekazana na cele wskazane w ustawie. Ustanowienie w uchwale ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o udzielenie dotacji celowej na wykonanie prac lub robót przy zabytku narusza normę prawną wypełniającą dyspozycję art. 81 ust. 1 w związku z art. 71 i art. 73 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Postanowienia uchwały Rady Gminy Lipno dotyczące *sposobu rozliczenia i kontroli wykonywania zleconych zadań* sprzeczne są z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ustawa ta bowiem nie zawiera dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego upoważnienia do regulowania aktem prawa miejscowego zagadnień dotyczących *sposobu rozliczenia i kontroli wykonywania zleconych zadań*. Nadto prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków nie są pracami zleconymi do realizacji podmiotom mającym tytuł do zabytku. W tej materii zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych. Z art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003r. 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 rozliczania zadania. Rada Gminy podejmując akt prawa miejscowego, a takim niewątpliwie jest uchwała w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków - nie może wprowadzać regulacji, które wykraczają poza delegację ustawową. W ocenie Kolegium Izby, postanowienie o treści „*Określa się zasady i tryb udzielania dotacji podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych w celu realizacji zadań z zakresu ochrony zabytków, a także sposób ich rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconych zadań*”

oraz postanowienie § 1 ust. 2 uchwały, istotnie naruszają przepis art. 71 w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Z treści § 3 ust. 2 uchwały wynika, że *„Wójt Gminy Lipno określa wzory: wniosku, umowy i zasad sprawozdania, które obowiązywać będą podmioty uprawnione, ubiegające się o dotacje”*.

Powyższe uregulowania w zakresie określenia wzoru wniosku, w ocenie Kolegium Izby, stanowią wyraz niedozwolonego „subdelegowania” na Wójta kompetencji normotwórczej Rady Gminy z art. 81 ust. 1 ustawy. Ustalone w ten sposób obowiązujące „wzory” w powiązaniu z ustawą i uchwałą, nosiłyby charakter prawa powszechnie obowiązującego. Tymczasem zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organem właściwym do stanowienia prawa miejscowego jest Rada Gminy. Natomiast zobowiązanie Wójta Gminy przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia wzoru umowy oraz wzoru zasad sprawozdania wykracza poza delegację wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy.

W treści § 4 ust.1 i 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, że *„Wnioski o dotację składa się Wójtowi ...”* *„Wnioski o przyznanie dotacji, zweryfikowane pod względem formalnym wraz ze wstępną analizą merytoryczno-konserwatorską opiniuje Rada Gminy Lipno”*.

Zgodnie z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Rada Gminy na podstawie zweryfikowanych wniosków o przyznanie dotacji może podjąć uchwałę o udzieleniu określonej kwoty dotacji na konkretne prace przy konkretnym zabytku (o czym stanowi § 5 uchwały). Natomiast nie należy do kompetencji Rady Gminy opiniowanie wniosku o przyznanie dotacji.

Przekazanie dotacji w myśl § 6 uchwały, nastąpi na podstawie umowy określającej i zawierającej w szczególności:

„1) opis prac lub robót i termin ich wykonania; 2) kwotę dotacji i tryb jej płatności uzależniony od wyniku każdorazowej kontroli postępu prac lub robót i rozliczenia tych wydatków; 3) sposób i termin rozliczenia udzielonej dotacji oraz zasady zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji; 4) pouczenie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy wydatkowaniu otrzymanej dotacji; 5) zobowiązanie ubiegającego się o dotację do poddania się pełnej kontroli w zakresie należytego wykonania prac lub robót, w tym udostępnienia niezbędnej dokumentacji; 6) zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji.”

Zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, w której 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 § 6 uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia organu stanowiącego przez ustawodawcę w art. 81 ustawy, gdyż zawarte tam postanowienia odnoszą się do materii uregulowanej w art. 250 ustawy o finansach publicznych oraz modyfikują przepisy ustawowe.

Organ stanowiący uchwalając akt prawa miejscowego nie może regulować raz jeszcze 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 przewidzianych upoważnieniami ustawowymi (wyrok NSA z 25.03.2005r. II SA/Wr 2572/02).

W § 6 ust. 2 Rada Gminy postanowiła, *„Umowa musi zawierać także klauzulę o zobowiązaniu się podmiotu, któremu udzielono dotacji, do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych i ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych.*

Zapisy dotyczące stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych wykraczają poza zakres przedmiotowy uchwały określającej zasady udzielania dotacji, wynikający z przepisów art. 81 ust. 1 ustawy. Wszystkie podmioty zobowiązane do udzielania zamówień w trybie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych muszą stosować przepisy tej ustawy niezależnie od woli Rady Gminy. W art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.) wymienione zostały podmioty zobligowane do udzielania zamówień w trybie i na zasadach określonych w tejże ustawie. Przepisy ustawy nie będą miały zastosowania do jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych korzystających ze środków publicznych, których przedmiotem zamówienia będą prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Powyższe jest rezultatem postanowień ustawy z dnia 2 grudnia 2009 roku o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 223, poz.1778). Wskazaną nowelizacją uchylony został art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym ustawa miała zastosowanie do udzielania zamówień przez inne, niż określone w pkt 1 i 2 podmioty, jeżeli zamówienie było finansowane z udziałem środków, których przyznanie jest uzależnione od zastosowania procedury udzielania zamówienia określonej w ustawie. Należy także wskazać, że

aktualnie obowiązuje ustawa z dnia 27.08.2009r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013r poz. 885 ze zm.)

Poza upoważnienie ustawowe określone w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wykraczają zapisy § 7 uchwały Rady dotyczące kontroli merytorycznej i finansowej wykonywanego zadania, według których otrzymujący dotację wyraża zgodę na przeprowadzenie kontroli merytorycznej i finansowej wykonywanego zadania, o którym mowa § 6, przez przedstawicieli Urzędu Gminy Lipno wyznaczonych przez Wójta Gminy Lipno.

Rzeczą rad gmin jest uregulowanie zasad udzielania dotacji, a nie zasad i trybu kontroli beneficjenta dotacji. 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.

Regulacje dotyczące kontroli beneficjenta Kolegium Izby traktuje jako przejaw władztwa organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego pozbawiony podstawy prawnej i zarazem za regulacje wykraczające poza kompetencje normotwórcze Rady Gminy z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w orzeczeniach sądów i organów administracji, m.in. w wyroku z dnia 25 stycznia 2011r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie (sygn. I SA/Kr 2673/10).

Przepis ten jak wyżej wskazywano daje organowi stanowiącemu prawo określenia zasad udzielania dotacji, nie pozwala zaś na regulowanie kwestii dotyczących kontroli wykorzystania dotacji i wykonania zadania przez podmiot dotowany.

W myśl § 8 uchwały „W przypadku stwierdzenia wykorzystania dotacji niezgodnie z umową, w tym nie przedstawienia rozliczenia w terminie określonym w umowie, nieterminowego zwrotu niewykorzystanej części dotacji, podmiot otrzymujący dotację traci prawo ubiegania się o dotację z budżetu Gminy Lipno przez kolejne trzy lata”.

Zasady zwrotu niewykorzystanej dotacji, dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, nadmiernie lub nienależnie pobranej określają przepisy art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Kolegium Izby postanowienie § 8 uchwały narusza przepisy art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. Przepisy te bowiem nie przewidują sankcji pozbawienia prawa do ubiegania się o dotacje w przypadku stwierdzenia wykorzystania dotacji niezgodnie z umową, w tym nie przedstawienia rozliczenia w terminie określonym w umowie, nieterminowego zwrotu niewykorzystanej części dotacji. Dolegliwość tą przewidywała nieobowiązująca już ustawa o finansach publicznych z 2005r.

W § 9 uchwały, Rada postanowiła, że „Wójt Gminy Lipno prowadzi wykaz udzielonych dotacji oraz informuje inne organy uprawnione do udzielania dotacji o dotacjach przyznanych przez

Radę Gminy Lipno". Materia ta wykracza poza upoważnienie normotwórcze Rady Gminy określone art. 81 ustawy. Zapisy takie bowiem nie mieszczą się w pojęciu „zasad udzielania dotacji” i są zbędne w postanowieniach uchwały.

Uwzględniając, iż wyżej wskazane nieprawidłowości noszą znamiona istotnego naruszenia prawa, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.



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.