

UCHWAŁA Nr 0102-248/14  
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
w Olsztynie  
z dnia 04 grudnia 2014 roku

w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr LI/359/2014 Rady Gminy Nowe Miasto Lubawskie z dnia 29 października 2014 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący: Bogdan Gaber

Członkowie:

1. Mirosław Czerny
2. Janusz Facon – referent
3. Małgorzata Mazur-Wysocka
4. Krzysztof Mościbrocki
5. Zenona Nowak
6. Bogumił Pliszka
7. Ireneusz Rek
8. Halina Stanny

*na podstawie art. 18 ust. pkt 1, w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)*

uchwała, co następuje:

Stwierdza się nieważność § 1 ust. 1 pkt 1, 4, 5, 6, ust. 3 pkt 1, § 2 ust. 1, § 3 ust. 1, § 6 ust. 1, § 8, § 9, § 10, § 11 i § 12 oraz Załącznik Nr 2 Uchwały Nr LI/359/2014 Rady Gminy Nowe Miasto Lubawskie z dnia 29 października 2014 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Nowe Miasto Lubawskie w dniu 29 października 2014 r. podjęła Uchwałę Nr LI/359/2014 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

W dniu 18 listopada 2014 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 27 listopada 2014 r. zawiadomiono Gminę Nowe Miasto Lubawskie, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 04 grudnia 2014 r..

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Nowe Miasto Lubawskie nie wziął udziału w posiedzeniu Kolegium Izby.

Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, zadania, uprawnienia oraz funkcje nadzorcze zostały ujęte w art. 163-172 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która nadaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanym im uprawnień samodzielność i zapewnia na mocy art. 165 ochronę sądową. Jednocześnie w art. 171 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej poddaje działalność samorządu terytorialnego nadzorowi z punktu widzenia legalności, wykonywanemu przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe. Kryterium nadzoru jest zgodność działalności samorządu z Konstytucją i ustawami (por. wyrok NSA z dnia 16 września 2003 r. Sygn. akt I SA/Wr854/03, opubl. OSS2004/2/43).

W celu umożliwienia sprawowania nadzoru przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych w ustawie o samorządzie gminnym w art. 90 ust. 2 określony został obowiązek przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym uchwał rady gminy objętych nadzorem regionalnej izby obrachunkowej w terminie 7 dni od dnia podjęcia uchwały, natomiast w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określono, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 91 cytowanej ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 w/w ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy

jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie badając przedmiotową uchwałę, na posiedzeniu w dniu 04 grudnia 2014 r. stwierdziło, co następuje:

Podstawą prawną podjętej uchwały stanowił art. 7 ust. 1 pkt 9 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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.)

Z art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Art. 18 ust. 2 pkt 15 stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Stosownie do 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 badanej uchwale Rada Gminy Nowe Miasto Lubawskie postanowiła:

1) w § 1:

- a) ust. 1. uchwała określa: 1) warunki ubiegania się o dotację na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, 4) postanowienia, jakie winna zawierać umowa o udzielenie dotacji, 5) zasady rozliczania, kontroli i zwrotu dotacji, 6) sposób ewidencjonowania i upowszechniania informacji o udzielonych dotacjach,
- b) ust. 3 pkt 1 „pracach lub robotach budowlanych przy zabytku - należy przez to rozumieć prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków”,

2) w § 2 ust. 1 „Z budżetu Gminy Nowe Miasto Lubawskie mogą być udzielane dotacje celowe na sfinansowanie prac lub robót budowlanych przy zabytku ruchomym lub nieruchomym, jeżeli zabytek ten łącznie spełnia następujące kryteria: 1) znajduje się na stałe na obszarze Gminy Nowe Miasto Lubawskie, 2) jest dostępny publicznie, 3) posiada istotne znaczenie historyczne, artystyczne

lub kulturowe dla mieszkańców Gminy Nowe Miasto Lubawskie, 4) jest wpisany do rejestru zabytków”,

- 3) w § 3 ust. 1 „O dotację może się ubiegać każdy podmiot będący właścicielem lub posiadaczem zabytku, a także podmiot, który do tego zabytku posiada tytuł prawny wynikający z użytkowania wieczystego, ograniczonego prawa rzeczowego, trwałego zarządu albo stosunku zobowiązaniowego z uwzględnieniem zapisu § 2 ust. 1”,
- 4) w § 6 ust. 1 „Wnioski o dotację kieruje się do Wójta Gminy Nowe Miasto Lubawskie w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok, w którym zadanie będzie realizowane”,
- 5) w § 8 „Uwzględniając § 7 uchwały oraz dane z wniosku o dotację, Wójt 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 przekazywania informacji o wysokości środków publicznych na prace lub roboty przy zabytku otrzymanych z innych źródeł; 4) 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; 5) zobowiązanie się beneficjenta do poddania się kontroli przeprowadzanej przez Wójta lub osobę przez niego upoważnioną w zakresie przeznaczenia dotacji i wykonania prac lub robót budowlanych; 6) sposób i termin rozliczania kwot udzielonej dotacji; 7) warunki, sposób i termin zwrotu niewykorzystanej dotacji oraz zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem; 8) pouczenie o zakresie odpowiedzialności karnej skarbowej beneficjenta i odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy wydatkowaniu środków z otrzymanej dotacji”,
- 6) w § 9 „Kontrola, o której mowa w § 8 pkt 2 i 5, jest przeprowadzana przez osoby upoważnione przez Wójta i polega na: 1) sprawdzaniu rzeczywistego przebiegu realizacji celów zakładanych w zakresie dotowanego zadania pod kątem zgodności z przepisami prawa i zawartą umową (kontrola formalno-merytoryczna); 2) sprawdzaniu dokumentów związanych z realizacją dotowanego zadania (w szczególności znajdujących się w siedzibie podmiotu oryginałów

dokumentów finansowych) pod kątem ich zgodności z przepisami prawa, umową i zasadami rachunkowości (kontrola formalno-rachunkowa)",

7) w § 10

a) ust. 1 „W celu rozliczenia dotacji beneficjent w sposób i w terminach określonych w umowie składa Wójtowi sprawozdania z wykonania prac lub robót budowlanych.

b) ust. 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 z dotacji finansujących dany rachunek.

c) ust. 3. Formularz sprawozdania z rozliczenia udzielonej dotacji stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały",

8) w § 11 „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 Nowe Miasto Lubawskie na zasadach określonych w umowie",

9) w § 12

a) ust. 1 „Wójt prowadzi zestawienie 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.

a) Ust. 2 Zestawienie danych 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; 4) kserokopię umowy o dotację; 5) informacje o wysokości środków przekazanych beneficjentowi z dotacji oraz o rozliczeniu kwoty wypłaconej dotacji; 6) informacje przekazane przez inne organy zobowiązane do udzielania informacji o dotacjach na prace lub roboty budowlane przy danym zabytku."

Kolegium Izby stwierdza, że postanowieniami przedmiotowej uchwały Rada Gminy Nowe Miasto Lubawskie unormowała sprawy w zakresie określenia zasad

udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Zdaniem Kolegium Izby wymienione wyżej zapisy wykraczają poza zakres upoważnienia wynikający z przepisów stanowiących podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały.

Kolegium Izby stwierdza, że wskazana podstawa prawna nie uprawnia Rady Gminy do normowania spraw zapisanych w § 1 ust. 1 pkt 1, 5, 6, ust. 3 pkt 1, § 2 ust. 1, § 3 ust. 1, § 6 ust. 1, § 8 pkt 2, 3, 4, 5, 8 § 9, § 10, § 11, § 12 i Załączniku nr 2.

W ocenie Kolegium Izby z przepisu 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. Rada Gminy na podstawie cyt. wyżej art. ma upoważnienie do uregulowania „zasady udzielania i tryb udzielania dotacji”. Za zasady i tryb udzielenia dotacji należy uznać te wszystkie normy, które określają sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja może być przekazana, rodzaj zadań, na które dotacja może zostać udzielona, ciąg czynności czy sposób postępowania zmierzający do udzielenia dotacji, sposób przekazywania środków.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że zasady to 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. Wszystkie te elementy powinny wynikać bądź z obowiązujących przepisów, bądź z decyzji odpowiednich organów posiadających kompetencje do określenia tych zasad.

W ocenie Kolegium Izby zapisy art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wskazują, że rada gminy posiada kompetencje do określenia zasad udzielania dotacji, a nie określania warunków ubiegania się o dotację, wskazywania rodzaju prac budowlanych przy zabytku, ustalania kryteriów przedmiotowych zabytków, czy ustalania podmiotów mogących ubiegać się o dotację.

Zdaniem Kolegium Izby 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.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że brak jest podstaw prawnych, aby rada gminy, ustalając zasady dotowania zabytków wpisanych do rejestru zabytków, różnicowała je ze względu na miejsce położenia zabytku bądź dostępności.

Zdaniem Kolegium Izby ograniczenie w uchwale rady gminy kręgu podmiotów - wnioskodawców mogących ubiegać się o udzielenie dotacji z budżetu gminy na dofinansowanie prac restauratorskich, konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków narusza postanowienia art. 71 ust. 1 w związku z art. 81 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W ocenie Kolegium Izby brak jest podstaw prawnych, aby rada gminy, ustalając zasady dotowania zabytków wpisanych do rejestru zabytków, ustalała termin, do którego mogą być składane wnioski o dotację. Z przepisu 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, ale już nie trybu przeprowadzania kontroli, składania sprawozdań z wykonanych prac lub robót budowlanych, czy regulowania spraw związanych z ewidencją danych o udzielonych dotacjach. Zdaniem Kolegium Izby powyższymi postanowieniami badanej uchwały rada gminy wykroczyła poza zakres delegacji z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Z treści art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielenia dotacji celowej, a nie trybu czy warunków jej rozliczania. Zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w art. 251 i 252, ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), a co do sposobu rozliczania dotacji - w art. 250.

W ocenie Kolegium Izby nie ma podstaw prawnych do odrębnego ich regulowania i powielania w akcie prawa miejscowego. W sytuacji, gdy w odrębnych ustawach brak jest uregulowań określających zasady i tryb zwrotu dotacji, stosuje się w tym zakresie zapisy zawarte w ustawie o finansach publicznych, co wynika bezpośrednio z art. 253 ustawy finansach publicznych. W odniesieniu do dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, pochodzącej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, brak jest w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przepisów regulujących tryb i zasady jej zwrotu oraz rozliczania, brak też jest upoważnienia dla regulowania tej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Zatem w tej materii muszą mieć zastosowanie wspomniane przepisy ustawy o

finansach publicznych (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. sygn. akt I SA/Kr 1673/10).

Zdaniem Kolegium Izby zapisy uchwały, które zawierają pouczenie o zakresie odpowiedzialności karnej skarbowej beneficjenta i odpowiedzialności dyscypliny finansów publicznych przy wydatkowaniu środków z otrzymanej dotacji, stanowią przekroczenie zakresu upoważnienia wynikającego z cyt. art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, bowiem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został w tym artykule upoważniony jedynie do ustalania zasad udzielania dotacji.

Mając na uwadze powyższe Kolegium Izby stwierdza, że wskazana podstawa prawna, a tym art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie uprawnia Rady Gminy Nowe Miasto Lubawskie do normowania zakwestionowanych zapisów w Uchwale Nr LI/359/2014 z dnia 29 października 2014 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Zawarta w tym artykule norma kompetencyjna, upoważnia radę gminy do określenia zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru. Przepis kompetencyjny mówi wprost jedynie o "zasadach udzielania dotacji", a więc nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjmowania, iż w jego zakresie mieszczą się inne uprawnienie, które zostały zakwestionowane.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.*

*Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.*



Z-CA PREZESA  
Regionalnej Izby Administracyjnej  
w Olsztynie  
*Bogdan Gaber*