



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 26 kwietnia 2017 r.

Poz. 1075

UCHWAŁA NR 128/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 24 kwietnia 2017 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XVIII/133/2017 Rady Gminy Lipinki Łużyckie z dnia 22 marca 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza:

- nieważność badanej uchwały z powodu sprzeczności z art. 3 pkt 6 – 8, art. 77 i art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 marca 2017 r. Rada Gminy Lipinki Łużyckie podjęła uchwałę Nr XVIII/133/2017 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 30 marca 2017 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Izby dokonując oceny legalności uchwały stwierdziło, że Rada Gminy Lipinki Łużyckie, korzystając z kompetencji określonej w art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na terenie Gminy Lipinki Łużyckie.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części o jej nieważności. Jak wskazuje ukształtowana linia orzecznicza sądów administracyjnych – do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy, między innymi naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię (np. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

Zgodnie z 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. Jak wynika z art. 81 ust. 2 ww. ustawy zakres dotowanych nakładów koniecznych wskazany został w art. 77 tej ustawy.

Odwołując się do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r., wydanego w sprawie o sygn. I SA/Kr 1673/10 (publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl) „zgodnie z brzmieniem

art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa ma kompetencje do podjęcia uchwały określającej zasady udzielenia dotacji jedynie w odniesieniu do trzech rodzajów prac – konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych. Definicja tych prac zawiera się w art. 3 cytowanej ustawy – odpowiednio w jego pkt 6, 7 i 8. (...) W ramach tych definicji ustawowych – w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wyszczególniono katalog prac możliwych do objęcia dotacją. Zatem tylko prace określone w cytowanych przepisach, o zakresie i charakterze w nich wskazanym mogą być dotowane z budżetu jednostki samorządu. Nie jest więc dopuszczalne ograniczanie lub rozszerzanie w drodze uchwały prac przy zabytku w stosunku do katalogu określonego w art. 77 w zw. z art. 3 pkt 6 – 8 ustawy (...).”

Wojewódzki Sąd Administracyjny we wskazanym wyżej wyroku odniósł się także do sprawy zakresu upoważnienia dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, stwierdzając, 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”.

Mając na uwadze przywołany wyżej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie – za istotnie naruszające przepisy art. 77 w zw. z art. 3 pkt 6 – 8 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – należy ocenić § 1 ust. 2 badanej uchwały określający nakłady konieczne, które można objąć dotacją. Zakres prac możliwych do sfinansowania z dotacji otrzymanej z budżetu Gminy Lipinki Łużyckie został ograniczony w stosunku do katalogu określonego w art. 77 ww. ustawy. W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy nie ma kompetencji do modyfikacji regulacji ustawowych w tym zakresie.

Ponadto w uchwale Nr XVIII/133/2017 z dnia 22 marca 2017 r. Rada Gminy zawarła następujące zapisy, które przekraczają zakres upoważnienia zawartego w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:

1. § 11, w którym postanowiono, że „Informację o przyznanych dotacjach Wójt Gminy podaje w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy.”, zasady dotyczące jawności finansów publicznych zostały już uregulowane w rozdziale 4 ustawy o finansach publicznych, a w zakresie dotacji – w szczególności w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. d ww. ustawy;

2. § 13 dotyczący kontroli wykonania umowy, zgodnie z którym kontrola, o której mowa w § 12 pkt 5 przeprowadzana jest przez osoby upoważnione przez Wójta Gminy i obejmuje sprawdzenie przebiegu realizacji dotowanego zadania pod kątem zgodności z przepisami prawa, zawartą umową i zasadami rachunkowości.”;

3. § 14 dotyczący rozliczenia dotacji, w którym postanowiono, że „Warunkiem rozliczenia całości dotacji lub jej części jako protokolarny odbiór wykonanych prac lub robót budowlanych dokonany przez beneficjenta dotacji, osoby upoważnionej przez Wójta Gminy”;

4. § 15, zgodnie z którym „1. W celu rozliczenia dotacji beneficjent w sposób i w terminie określonym w umowie składa Wójtowi Gminy sprawozdanie z wykonania prac lub robót budowlanych. 2. Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1 zawiera: 1) całkowity koszt zadania w tym nakłady finansowe z innych źródeł; 2) zestawienie, oraz kopie rachunków i faktur potwierdzające poniesione wydatki; 3) dokumentację fotograficzną wykonanych prac. 3. Wzór sprawozdania z rozliczenia udzielonej dotacji stanowi załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały.”;

5. załącznik Nr 2 do badanej uchwały pn. „Sprawozdanie z wykorzystania dotacji udzielonej ze środków Gminy Lipinki Łużyckie na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Dotyczy umowy z dnia.... Nr.....”.

Wyżej powołane zapisy uchwały Nr XVIII/133/2017 Rady Gminy Lipinki Łużyckie z dnia 22 marca 2017 r. istotnie naruszają art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis ten daje organowi stanowiącemu gminy wyłącznie prawo określenia zasad, na jakich udzielana będzie dotacja z budżetu gminy.

Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem każda uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego musi być zgodna

z obowiązującymi przepisami prawa. Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim aktem niewątpliwie jest uchwała w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków – nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, określone przez art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Na zagadnienia prawidłowej realizacji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego udzielonego w ustawie upoważnienia ustawowego zwraca uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych. Wskazać w tym miejscu można wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11.05.2011 r., sygn. akt II Sa/Gd/244/11 (publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl), w sentencji którego sąd administracyjny wskazał, że: „Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii”.

Kolegium Izby wskazuje, że stosownie do art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1808 ze zm.) projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Przepis ten dotyczy również uchwał dotyczących dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane, podejmowanych na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Mając powyższe na uwadze – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze postanawia, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze służy prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodniczący Kolegium

Ryszard Zajączkowski