



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia czwartek, 14 grudnia 2017 r.

Poz. 4505

Uchwała Nr 208/g247/D/17 **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku** **z dnia 7 grudnia 2017 r.**

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 30 ust. 1, ust. 2 pkt 2, art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1875), art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 2187 z późn. zm.), art. 250, art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXXII.200.2017 Rady Gminy Miłoradz z dnia 13 listopada 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków

orzeka nieważność badanej uchwały.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 13 listopada 2017 r. Rada Gminy Miłoradz podjęła chwałę Nr XXXII.200.2017 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Powyższa uchwała wpłynęła do tutejszej Izby dnia 15 listopada 2017 r., zaś w dniu 7 grudnia 2017 r. była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem została podjęta z naruszeniem przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o finansach publicznych.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby ustaliło, że § 4 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *„Dotacja z budżetu gminy na wykonanie prac lub robót budowlanych przy jednym i tym samym zabytku może być udzielona w wysokości do 50% ogółu nakładów na te prace lub roboty.”*

Zdaniem Kolegium tut. Izby ustalenie w uchwale, że wysokość przyznanej dotacji wynosi „do 50%” nakładów na prace przy zabytku, nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych przeznaczonych na prace konserwatorskie, restauratorskie

lub roboty budowlane przy zabytkach, o których mowa w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Określenie wysokości dotacji w sposób ustalony w badanej uchwale jest nieprecyzyjne, gdyż wskazuje jedynie górną granicę wielkości dotacji, pozostawiając swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu gminy może oczekiwać. Brak ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie objęta refundacją, pozostawia dowolność organowi wykonawczemu w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Oznacza więc przeniesienie uprawnień rady gminy do jej ustalenia na organ wykonawczy, stanowiąc istotne naruszenie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zdaniem Kolegium tut. Izby na podstawie przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami Rada Gminy powinna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu gminy, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych z uprawnionych osób.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby stwierdziło również, że w § 10 ust.1 uchwały Rada Gminy określiła elementy, które winny być zawarte w umowie o udzielenie dotacji, tj.: „...w szczególności:

- 1) opis i zakres prac lub robót i termin ich wykonania,
- 2) kwotę dotacji,
- 3) sposób i termin rozliczenia udzielonej dotacji,
- 4) zobowiązanie ubiegającego się o dotację do poddania się pełnej kontroli w zakresie należytego wykonania prac lub robót, w tym udostępnienia niezbędnej dokumentacji,
- 5) zasady i sposób zwrotu niewykorzystanej dotacji lub jej części lub zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, ”.

W ocenie Kolegium tut. Izby ustalenie elementów umowy o udzielenie dotacji celowej zawarte w § 10 badanej uchwały należy do sfery kompetencji organu wykonawczego, a zatem nie powinno być kształtowane przez organ stanowiący w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego.

Ustalenie zatem w badanej uchwale elementów umowy zawieranej z podmiotem dotowanym stanowi naruszenie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a także wykracza poza granice kompetencji uchwałodawczych rady gminy określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie obejmuje, zdaniem Kolegium tut. Izby, regulacji treści umowy zawieranej z podmiotem dotowanym, gdyż zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to organ wykonawczy wykonuje uchwały

radę gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Z art. 30 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy wynika zaś, że do wójta gminy należy określanie sposobu wykonywania uchwał rady, które jest realizowane w tym przypadku m.in. poprzez zawarcie umowy.

Jednocześnie Kolegium tut. Izby wskazuje, że obligatoryjne elementy umowy dotyczącej dotacji celowej zostały określone w art. 250 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym 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.

Z uwagi na powyższe nie ma, zdaniem Kolegium tut. Izby, potrzeby odrębnego regulowania w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego kwestii, które zostały już unormowane w ustawie.

Natomiast w § 11, 12 i 13 badanej uchwały Rada Gminy Miłoradz określiła sposób rozliczenia przyznanej dotacji, zawartość sprawozdania z prac objętych dotacją oraz zasady zwrotu udzielonej dotacji.

W §§: 11 - 13 badanej uchwały Rada Gminy ustaliła, że:

„§ 11.1. W celu rozliczenia dotacji beneficjent w sposób i w terminach określonych w umowie składa wójtowi gminy sprawozdania z wykonania prac lub robót budowlanych.

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.*

§ 12. 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 na zasadach określonych w umowie.

§ 13. Zawarcie umowy, rozliczenie dotacji, zwrot dotacji niewykorzystanej lub wykorzystanej niezgodnie z jej przeznaczeniem następuje w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”.

W ocenie Kolegium tut. Izby ustalenie treści §§: 11 - 13 uchwały, należy do sfery kompetencji organu wykonawczego, a zatem nie powinno być kształtowane przez organ stanowiący w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego.

Ponadto w tym miejscu należy podkreślić, że w odniesieniu do dotacji celowej na prace konserwatorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków pochodzącej

z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, brak jest także upoważnienia ustawowego do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii jej rozliczania. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 stycznia 2011 r. sygn. I SA/Kr 1673/10 (opubl. w CBOSA) 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 ustalania zasad udzielania 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”.

Powyższe stanowisko zostało również wyrażone przez regionalne izby obrachunkowe m.in. w uchwałach: Kolegium RIO w Warszawie Nr 11.159.2014 z dnia 15 kwietnia 2014 r., Kolegium RIO w Opolu Nr 11/41/2011 z dnia 15 kwietnia 2011 r., Kolegium RIO w Zielonej Górze Nr 362/2013 z dnia 19 listopada 2013 r. oraz Kolegium RIO w Gdańsku Nr 140/p123/D/16 z dnia 2 czerwca 2016 r.

W świetle powyższego postanowienia uchwały odnoszące się do sposobu i trybu rozliczania dotacji wykraczają poza granice kompetencji przysługujących Radzie Gminy Miłoradz. Wspomniane kwestie winny zostać uregulowane w umowie zawartej przez Wójta Gminy z podmiotem, któremu została udzielona dotacja.

W kontekście brzmienia § 12 i 13 badanej uchwały Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zasady zwrotu dotacji udzielonej z budżetu gminy zostały określone w art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. W przypadku zatem regulowania powyższej kwestii w umowie zawieranej z beneficjentem dotacji, zdaniem Kolegium tut. Izby, istnieje konieczność dostosowania tych postanowień do ww. przepisów ustawy.

Kolegium tut. Izby wskazuje jednocześnie, że zasady zwrotu dotacji nie mieszczą się w pojęciu „zasady udzielania dotacji celowej” wskazanym w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zasady (i terminy) zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle określone w art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych i dlatego nie ma konieczności odrębnego ich uregulowania i powielania w aktach prawa miejscowego. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne, jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej. W delegacji ustawowej ustawodawca przenosi bowiem prawo do wykonywania tylko wyraźnie określonej części swoich kompetencji na inny organ, a nie zezwala na powtórne lub odmienne uregulowanie kwestii należących do jego imperium. W powyższej kwestii orzecznictwo sądów administracyjnych jednomyślnie prezentuje stanowisko, że za niedopuszczalne należy uznać powtórzenie regulacji ustawowej bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r. sygn. akt II Sa/Ka 1831/02 i z dnia 19 sierpnia 2002 r. sygn. akt II Sa/Ka508/02 oraz z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II Sa/Wr 1179/98).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Jednocześnie Kolegium tut. Izby zwraca uwagę, że część (kwestionowanych) zapisów w badanej uchwale stanowi powtórzenie zapisów uchwały Nr XVII.114.2016 Rady Gminy Miłoradz

z dnia 10 czerwca 2016 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków – uchylonej uchwałą Nr 157/g247/D/16 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 30 czerwca 2016 r.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku