

Uchwała Nr 15/902/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 17 lipca 2019 r.

URZĄD GMINY
WŁOSZAKOWICE

Wpłynęło 22. LIP. 2019 dnia

L.dz. 5660 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 2016 r. poz. 561, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr VIII/64/2019 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 17 czerwca 2019 r. w sprawie określenia zasad przyznawania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, w części obejmującej postanowienia:

- w § 2 ust. 4,
 - w § 3 ust. 2 wyrażenie „lub odmowy przyznania”,
 - w § 4 ust. 2 wyrażenie w brzmieniu: „, która winna określać:
 - 1) zakres planowych prac i termin ich realizacji,
 - 2) wysokość udzielonej dotacji oraz termin i tryb jej płatności,
 - 3) tryb kontroli wykonania umowy,
 - 4) sposób rozliczenia dotacji,
 - 5) warunki i sposób zwrotu nie wykorzystanej dotacji albo dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem lub warunkami przyznania dotacji,
 - 6) warunki zwrotu dotacji, w przypadku sprzedaży zabytku w okresie krótszym niż 5 lat od dnia otrzymania dotacji”,
 - § 6 ust. 2 i 3,
 - § 7 ust. 1 i 2,
- z powodu sprzeczności z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 25 czerwca 2019 r. Rada Gminy Włoszakowice - powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1

i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym i art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – określiła zasady przyznawania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków.

Na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, zawiadomiła przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 17 lipca 2019 r.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach (innych niż wymienione w pkt od 1 do 14a). Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru jest art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Rada Gminy Włoszakowice, powołując się na wskazany powyżej przepis, podjęła uchwałę określającą zarówno zasady i tryb udzielania jak i rozliczania oraz kontroli dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków.

W § 2 ust. 4 Rada postanowiła, że „Wnioski o udzielenie dotacji składa się w terminie naboru ogłoszonego przez Wójta Gminy Włoszakowice”. Przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi, że „w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków 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”. W ocenie Kolegium Izby kwestie związane z terminem składania wniosków powinny zostać uregulowane przez Radę Gminy. W świetle cytowanego wyżej przepisu, to organ stanowiący posiada wyłącznie kompetencje do określenia zasad udzielania dotacji, a więc przykładowo chodzi tu o sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, w tym termin jego złożenia w Urzędzie, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku, czy też formę załatwienia wniosku.

Postanowieniem § 3 ust. 2 Rada określiła, że „w terminie 45 dni od wydania opinii przez Komisję, o której mowa w ust. 1 Rada Gminy Włoszakowice podejmuje uchwałę w sprawie przyznania lub odmowy przyznania dotacji”. Przepis art. 81 ust. 1 ustawy daje podstawy do

podjęcia uchwały przez organ stanowiący tylko w sprawie przyznania dotacji – brak jest podstawy prawnej do podjęcia uchwały w sprawie odmowy przyznania dotacji.

W § 4 ust. 2 uchwały Rada określiła jakie elementy winna zawierać umowa o udzieleniu dotacji stanowiąc, że „Przyznana dotacja wypłacana będzie na podstawie zawartej umowy, która winna określać:

- 1) zakres planowych prac i termin ich realizacji,
- 2) wysokość udzielonej dotacji oraz termin i tryb jej płatności,
- 3) tryb kontroli wykonania umowy,
- 4) sposób rozliczenia dotacji,
- 5) warunki i sposób zwrotu nie wykorzystanej dotacji albo dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem lub warunkami przyznania dotacji.
- 6) warunki zwrotu dotacji, w przypadku sprzedaży zabytku w okresie krótszym niż 5 lat od dnia otrzymania dotacji”.

W ocenie Kolegium Izby, zakres ww. regulacji nie znajduje umocowania w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż zawarte tam postanowienia odnoszą się do materii uregulowanej w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Wskazany przepis stanowi, że 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.

Kolegium Izby wskazuje, że organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może 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 zamieszczone 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

we Wrocławiu z 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02). W uchwale można natomiast odesłać do stosowania odpowiednich przepisów ustawy.

Ponadto w postanowieniach § 6 i § 7 uchwały uregulowano kwestie dotyczące rozliczania, i zwrotu dotacji oraz „kontroli wykonania zadania w zakresie merytorycznym i finansowym”. Odnosząc się do tych regulacji Kolegium Izby wskazuje, że zakres stosunków normowanych uchwałą podejmowaną na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może kształtować wyłącznie na podstawie i w granicach przepisów prawa. Zawarta w tym artykule norma kompetencyjna, upoważnia radę gminy do określenia zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków. Właściwość rad gmin odnośnie stanowienia w przedmiotowym zakresie, winna być rozumiana jako uprawnienie do określenia ogólnych i generalnych postanowień określających 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. Przepis kompetencyjny mówi wprost jedynie o „zasadach udzielania dotacji”, a więc nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do określenia sposobu rozliczenia dotacji czy kontroli wykonania zadania.

Kolegium wskazuje, że przepisy art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869), obowiązek zwrotu dotacji lub jej części wiążą z:

- niewykorzystaniem dotacji,
- wykorzystaniem dotacji w sposób niezgodny z przeznaczeniem,
- pobraniem dotacji nienależnie (bez podstawy prawnej),
- pobraniem dotacji w nadmiernej wysokości.

Stosownie do przepisów art. 251 ustawy dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Od kwot dotacji zwróconych po ww. terminach, nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu.

Natomiast z przepisu art. 252 ustawy wynika, że dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości:

- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2. W przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji.

Z powyższego wynika, że Rada Gminy określając zasady zwrotu dotacji wykroczyła poza regulację wynikającą z przytoczonych wyżej przepisów art. 251 ust. 1 i art. 252 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami organ stanowiący jest uprawniony jedynie do określenia ogólnych i generalnych postanowień mówiących 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. Przytoczone powyżej zapisy wykraczają zatem poza zakres upoważnienia przewidzianego dla organu stanowiącego na mocy art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium stwierdziło, że postanowienia § 2 ust. 4, § 3 ust. 2, § 4 ust. 2, § 6 ust. 2 i 3 oraz § 7 ust. 1 i 2 uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i postanowiło jak w sentencji.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
2 up. *Grażyna Wróblewska*
Grażyna Wróblewska

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.