

Uchwała nr 129/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 16 grudnia 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki
nr XXIV/195/2020 z dnia 4 listopada 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania
dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane
przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków

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 2019 r. poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 i 1378), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

części uchwały Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki nr XXIV/195/2020 z dnia 4 listopada 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, w zakresie § 1 ust. 1 pkt 4 i 5, § 8, § 9, § 10 i § 11 oraz załącznika nr 2 do uchwały — wobec istotnego naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 282, 782 i 1378) w związku z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki nr XXIV/195/2020 z dnia 4 listopada 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 16 listopada 2020 roku.

Badana uchwała została podjęta na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 282, 782 i 1378), zwanej dalej „u.o.z.o.z.”, oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 i 1378).

W § 1 ust. 1 pkt 4 i 5 badanej uchwały wskazano, że uchwała określa postanowienia, jakie winna zawierać umowa o udzielenie dotacji, oraz zasady rozliczania dotacji, kontroli rozliczenia i zwrotu dotacji do budżetu Gminy Kamieniec Ząbkowicki. W § 8 uchwały ustalono elementy umowy, którą Wójt Gminy Kamieniec Ząbkowicki ma zawrzeć z beneficjentem. W § 9 i § 10 postanowiono o kontroli prac lub robot budowlanych sposobie rozliczenia udzielonej dotacji oraz o obowiązku złożenia sprawozdania z wykonania tych prac i robót. Z kolei w § 11 uregulowano przypadki zwrotu dotacji w sytuacji częściowego lub całkowitego niewykonania dotowanego zadania lub wydatkowania środków niezgodnie z przeznaczeniem. W załączniku nr 2 do badanej uchwały Rada Gminy określiła formularz sprawozdania i rozliczenia udzielonej dotacji.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu oceniając zgodność z prawem postanowień przedmiotowej uchwały ustaliło, co następuje:

Wskazane uregulowania uchwały Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki wraz z jej załącznikiem nr 2 w sposób istotny naruszają art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z., wykraczają bowiem poza przyznany radzie gminy zakres upoważnienia. Powołany przepis stanowi, że w trybie określonym odrębnymi przepisami 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, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Przepis ten przyznaje więc radzie gminy kompetencję do określenia zasad udzielania takich dotacji, ale już nie do

określenia treści umowy o udzielenie dotacji, reguł rozliczania dotacji czy kontroli wykonanych prac lub robót budowlanych. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 stycznia 2011 r. (sygn. akt I Sa/Kr 1673/10), „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 wniosku, formę załatwienia wniosku”.

Rada gminy ustalając zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru obowiązana jest uwzględnić ogólnie obowiązujące przepisy dotyczące normowanego zagadnienia i nie regulować powtórnie zagadnień, które określają ustawy.

Analizując treść kwestionowanych zapisów wskazać należy, że do dotacji celowych udzielanych w trybie i na zasadach określonych w art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. zastosowanie ma art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, który reguluje treść umowy zawieranej przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego w sprawie udzielenia 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. Rada gminy nie posiada zatem uprawnień do doprecyzowania aktem prawa miejscowego treści tej umowy. Norma kompetencyjna wynikająca z art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. nie daje również podstaw do ujęcia w treści uchwały uregulowań związanych z rozliczaniem dotacji oraz kontrolą wykonanych prac lub robót budowlanych. Stanowi ona bowiem wprost o zasadach udzielania dotacji.

Dodatkowo należy wskazać, że zawarty w § 10 ust. 5 badanej uchwały nakaz dołączenia do sprawozdania oświadczenia o „zgodności danych ze stanem faktycznym wraz z pouczeniem o odpowiedzialności z art. 233 Kodeksu karnego” wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zakresu przedmiotowego uchwały. Rada gminy może kształtować zakres stosunków w przedmiotowej uchwale wyłącznie na podstawie i w granicach przepisów prawa. W odniesieniu do powyższych regulacji należy stwierdzić, że art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 i 1517) wiąże odpowiedzialność karną ze składaniem zeznania w „postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy”. Jakkolwiek, zgodnie z art. 233 § 6 Kodeksu karnego, przepisy o fałszywych zeznaniach stosuje się odpowiednio do fałszywych oświadczeń złożonych w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, przesłanką pozytywną odebrania takiego oświadczenia jest, aby przepis ustawowy dotyczący tego postępowania wyraźnie przewidywał odebranie oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2009 r. sygn. akt IV KK 459/08 i z dnia 19 kwietnia 2012 r. sygn. akt V KK 42/12). Zapis zawarty w § 10 ust. 5 uchwały zatem istotnie narusza art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z.

W § 8 pkt 9 badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że umowa winna zawierać pouczenie, że: „w przypadku wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem beneficjent traci prawo otrzymywania dotacji przez okres określony w odrębnych przepisach”, a w § 8 pkt 5 uchwały postanowiła, że „przeciwdziałanie przeprowadzeniu kontroli powodować będzie rozwiązanie umowy ze skutkiem natychmiastowym”.

Nakładanie na podmiot dotowany powyżej wskazanych sankcji nie ma podstawy prawnej. Zgodnie z art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z., organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może podjąć uchwałę określającą zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, w trybie określonym odrębnymi przepisami. Zapis powyższy odsyła do przepisów ustawy o finansach publicznych. Przywołany akt prawny nie zawiera postanowień odnośnie do sankcji utraty prawa do ubiegania się o dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego przez kolejne lata, ani możliwości rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym, zatem organ stanowiący nie miał umocowania prawnego do ustanowienia sankcji nieprzewidzianej w przepisach ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Kolegium Izby regulacja zawarta w § 8 pkt 10 uchwały, w którym postanowiono, że w umowie należy zobowiązać „beneficjenta, że w zakresie prac finansowanych dotacją będzie stosował przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. — Prawo zamówień publicznych”, również wykracza poza kompetencje organu stanowiącego określone w art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. W art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 i z 2020 r. poz. 1086) wymienione zostały podmioty zobligowane do udzielania zamówień w trybie i na zasadach określonych w tejże ustawie. Zdaniem Kolegium wszystkie podmioty, które są zobowiązane na mocy postanowień ustawy Prawo zamówień publicznych do udzielania zamówień w trybie przepisów tej ustawy, muszą ich udzielać niezależnie od woli organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Rada nie może nakładać obowiązku stosowania przepisów, których obowiązek stosowania wynika z przepisów wyższej rangi.

Dotacje przyznawane na podstawie art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. są dotacjami celowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych i podlegają określonemu w tej ustawie charakterystycznemu dla dotacji reżimowi prawnemu, na co zwrócono uwagę w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. akt. III SA/Po 4/17. Zasady i tryb zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości normowane są w art. 251 i art. 252 u.f.p. Sposób rozliczania dotacji wynika z art. 250 u.f.p., stanowiącego normę kompetencyjną dla organu wykonawczego, który w umowie zawieranej z beneficjentem dotacji określa stosowne elementy, w tym wymienione w tym przepisie. Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby uznaje postanowienia § 8–11 oraz załącznika nr 2 do badanej uchwały Rady Gminy Kamieniec Żąbkowicki za wykraczające poza normy kompetencyjne wynikające z art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z.

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. sygn. akt II GSK 427/07).

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w regulacji zawartej w § 4 ust. 3 uchwały („kwota dotacji przyznanej z budżetu [...] nie może przekraczać % nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót”) nie określono, ile procent, w związku z czym postanowienia uchwały w tym zakresie nie mogą być wykonywane.

Mając powyższe na względzie, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Kamieniec Żąbkowicki przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus