

Uchwała nr 27/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 20 kwietnia 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Złotym Stoku nr XLIV/360/2023 z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych obiektów zabytkowych

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 2022 r. poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 i 572), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

części uchwały Rady Miejskiej w Złotym Stoku nr XLIV/360/2023 z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych obiektów zabytkowych, tj.: § 1 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 w zakresie wyrazów „i zwrotu dotacji do budżetu Gminy”, § 9, § 11 ust. 5 i § 12 — z powodu istotnego naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840) w związku z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Złotym Stoku nr XLIV/360/2023 z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych obiektów zabytkowych wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 22 marca 2023 roku.

Badaną uchwałą Rada Miejska w Złotym Stoku określiła zasady udzielania z budżetu Gminy dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

W § 1 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 badanej uchwały wskazano m.in., że uchwała określa postanowienia, jakie winna zawierać umowa o udzielenie dotacji, oraz zasady zwrotu dotacji do budżetu Gminy. W § 9 uchwały ustalono elementy umowy, którą Burmistrz ma zawrzeć z beneficjentem. W § 11 ust. 5 zawarto wymóg dołączenia do sprawozdania z wykonania prac lub robót budowlanych oświadczenia o „zgodności dołączonych danych ze stanem faktycznym wraz z pouczeniem o odpowiedzialności z art. 233 Kodeksu karnego”. Z kolei w § 12 uregulowano przypadki zwrotu dotacji w sytuacji częściowego lub całkowitego niewykonania dotowanego zadania.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Wskazane uregulowania uchwały Rady Miejskiej w Złotym Stoku w sposób istotny naruszają art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840), zwanej dalej „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 czy reguł rozliczania dotacji.

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 2022 r. poz. 1634, 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 ze zwrotem dotacji do budżetu gminy.

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.

Dodatkowo należy wskazać, że w § 9 pkt 9 badanej uchwały Rada Miejska postanowiła o wymogu zawarcia w umowie pouczenia, że „w przypadku wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem — na mocy art. 145 ust. 6 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych — beneficjent traci prawo otrzymania dotacji przez 3 kolejne lata licząc od następnego roku, po roku, w którym stwierdzono wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem”. Nakładanie na podmiot dotowany powyżej wskazanych sankcji nie ma podstawy prawnej. Zapis powyższy odsyła do przepisu ustawy o finansach publicznych, która utraciła moc z dniem 1 stycznia 2010 r. (na podstawie art. 85 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. — Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych; Dz.U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.). Wprowadzony warunek ma charakter sankcji, która wykracza poza normę kompetencyjną określoną w art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z., a ponadto nie wynika ani z ustawy o finansach publicznych, ani z żadnych innych przepisów prawa. Organ stanowiący nie miał zatem umocowania prawnego do ustanowienia sankcji nieprzewidzianej w przepisach.

Zawarty w § 11 ust. 5 badanej uchwały nakaz dołączenia do sprawozdania oświadczenia o „zgodności dołączonych 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 2022 r. poz. 1138, z późn. zm.) 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 § 11 ust. 5 uchwały zatem istotnie narusza art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby uznaje postanowienia § 1 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 w zakresie wyrazów „i zwrotu dotacji do budżetu Gminy”, § 9, § 11 ust. 5 i § 12 badanej uchwały Rady Miejskiej w Złotym Stoku 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).

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Złotym Stoku 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