



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 7 grudnia 2012 r.

Poz. 5859

### UCHWAŁA NR 18/1291/2012 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 16 października 2012 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012r., poz. 1113) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr VI/30/2011 Rady Gminy Pępowo z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, w części obejmującej:

- § 6 ust. 1 uchwały wyrażenie w brzmieniu „w terminie przez niego wyznaczonym, ogłoszonym w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy”,
- w § 8 wyrażenie w brzmieniu „określającą w szczególności” oraz pkt od 1 do 8 w brzmieniu:

„1) opis prac lub robót budowlanych przy zabytku i termin ich wykonania,

2) kwotę dotacji i terminy jej przekazywania, które w postanowieniach umowy mogą zostać uzależnione od wyniku każdorazowej kontroli postępu prac lub robót budowlanych i rozliczenia tych wydatków,

3) zobowiązanie się beneficjenta do przekazywania informacji o wysokości środków publicznych na prace lub roboty przy zabytku otrzymanych z innych źródeł,

4) zobowiązanie się beneficjenta do stosowania takich zasad obiegu i opisywania dokumentów finansowych, aby oryginały dokumentów świadczących o dokonaniu wydatków sfinansowanych w całości lub w części z otrzymanej dotacji zaopatrzone były w sposób trwały w klauzulę potwierdzającą ten fakt,

5) zobowiązanie się beneficjenta do poddania się kontroli przeprowadzanej przez Wójta lub osobę przez niego upoważnioną w zakresie przeznaczenia dotacji i wykonania prac lub robót budowlanych,

6) sposób i termin rozliczania kwot udzielonej dotacji,

7) warunki, sposób i termin zwrotu niewykorzystanej dotacji oraz zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem,

8) pouczenie o zakresie odpowiedzialności karnej skarbowej beneficjenta i odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy wydatkowaniu środków z otrzymanej dotacji.”

- § 9 „Kontrola. O której mowa w § 8 pkt 2 i 5, jest przeprowadzana przez osoby upoważnione przez Wójta i polega na:

1) sprawdzaniu rzeczywistego przebiegu realizacji celów zakładanych w zakresie dotowanego zadania pod kątem zgodności z przepisami prawa i zawartą umową (kontrola formalno-merytoryczna),

2) sprawdzaniu dokumentów związanych z realizacją dotowanego zadania (w szczególności znajdujących się w siedzibie podmiotu oryginałów dokumentów finansowych) pod kątem ich zgodności z przepisami prawa, umową i zasadami rachunkowości (kontrola formalno-rachunkowa)”

- § 11 „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 Pępowo na zasadach określonych w umowie”
- § 12 „1. Wójt prowadzi zestawienie danych o udzielonych dotacjach oraz informuje inne organy uprawnione do udzielania dotacji na prace lub roboty budowlane przy zabytkach o dotacjach przyznanych przez Radę Gminy Pępowo. 2. Zestawienie danych dla każdej udzielonej dotacji winno zawierać:

- 1) wskazanie zabytku, z uwzględnieniem miejsca jego położenia lub przechowywania,
  - 2) imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres osoby albo nazwę, siedzibę i adres jednostki organizacyjnej, której przyznano dotację,
  - 3) kserokopię uchwały o przyznaniu dotacji,
  - 4) kserokopię umowy o dotację,
  - 5) informacje o wysokości środków przekazanych beneficjentowi z dotacji oraz o rozliczeniu kwoty wypłaconej dotacji,
  - 6) informacje przekazane przez inne organy zobowiązane do udzielania informacji o dotacjach na prace lub roboty budowlane przy danym zabytku
3. Wójt niezwłocznie ogłasza na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy i w Biuletynie informacji Publicznej uchwałę o przyznaniu dotacji.”

- w załączniku Nr 1 w ust. 11 pkt 2 „Niniejszym oświadczam, że wszystkie dane ujęte we wniosku i załącznikach są zgodne ze stanem faktycznym, a także, że znana jest mi odpowiedzialność karna z art. 233 kodeksu karnego”.
- w załączniku Nr 2 „sprawozdanie”: na str. 6 wyrażenia w brzmieniu: „INSTRUKCJA OPISU FAKTUR/ RACHUNKÓW ZAŁĄCZONYCH DO SPRAWOZDAŃ Z WYKONANIA ZADANIA FINANSOWANEGO/ WSPÓLFINANSOWANEGO PRZEZ GMINĘ PĘPOWO.

Czytelnie opisać z tyłu oryginał faktury/rachunku w następujący sposób:

Elementy opisu:

1. Część merytoryczna

1.1. Pieczęć podmiotu

1.2. Nazwa, miejsce i termin realizacji zadania

1.3. Rodzaj zakupionego towaru/usługi

1.4. Informacja o dotacjach Urzędu Gminy Pępowo

1.4.1. W jakiej kwocie /całość, /część – ile Urząd Gminy; ile i kto pozostała część

1.5. Notatka własna/pieczęć „sprawdzono pod względem merytorycznym”

1.6. Data oraz pieczęć i podpis prezesa lub osoby upoważnionej

2. Część rachunkowa

2.1. Notatka własna / pieczęć „sprawdzono pod względem formalnym i rachunkowym”

2.2. Data oraz pieczęć i podpis osoby odpowiedzialnej za sprawy dotyczące rozliczeń finansowych

W przypadku braku pieczęci osobowej należy podpisać się czytelnie pełnym imieniem i nazwiskiem oraz podać pełnioną funkcję.

WAŻNE

Data sprzedaży:

Najwcześniej – dzień podpisania umowy

Najpóźniej – dzień, w którym upływa termin wykonania zadania ( wynikający z umowy)

Data wystawienia faktury / rachunku:

Do 7 dni od daty sprzedaży

Wykorzystanie dotacji (płatność gotówką lub przelewem) najpóźniej w terminie 14 dni od dnia wskazanego w umowie jako termin końcowy wykonania zadania – nie później jednak niż do ostatniego dnia roku udzielenia dotacji.”

#### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 27 września 2012 r. Rada Gminy Pępowo, powołując się na przepisy art. 7 ust. 1 pkt 9 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym zawiadomiła Przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając jednocześnie termin badania uchwały na dzień 16 października 2012 roku.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Przedmiotową uchwałą, postanowieniem § 6 ust. 1 uchwały Rada zadecydowała, że wnioski o dotację kieruje się do Wójta Gminy Pępowo w terminie przez niego wyznaczonym, ogłoszonym w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy.

Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Tą ustawą jest ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która w art. 81 ust. 1 nałożyła na rady gmin, powiatu lub samorządu województwa obowiązek określenia zasad udzielania dotacji celowej udzielanej z budżetu j.s.t. na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Rada nie może więc dać Wójtowi uprawnienia polegającego na wyznaczaniu terminów składania wniosków o udzielenie dotacji, bowiem ustalenie zasad udzielania dotacji (w tym terminu składania wniosków) należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego. Zatem postanowieniem § 6 ust. 1 uchwały, Rada w tej części scedowała swoją kompetencję na organ wykonawczy – Wójta, czym naruszyła ww. przepis ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Podobny wydzźwięk powoduje postanowienie § 8 pkt 2 uchwały, gdzie przewidziano możliwość uzależnienia wysokości udzielanej dotacji oraz terminy jej przekazywania od wyniku każdorazowej kontroli postępu prac lub robót budowlanych i rozliczenia tych wydatków,

Wprowadzone w § 8 postanowienia uchwały, przepisy dotyczące zawartości umowy stanowiącej podstawę przekazania dotacji, zawierają postanowienia:

- uzależniające wysokość udzielanej dotacji oraz terminy jej przekazywania od wyniku każdorazowej kontroli postępu prac lub robót budowlanych i rozliczenia tych wydatków,
- określające zobowiązanie się beneficjenta do przekazania informacji o wysokości środków publicznych na prace lub roboty przy zabytku otrzymanym z innych źródeł;
- zobowiązanie się beneficjenta do stosowania takich zasad obiegu i opisywania dokumentów finansowych, aby oryginały dokumentów świadczących o dokonaniu wydatków sfinansowanych w całości lub części z otrzymanej dotacji zaopatrzone były w sposób trwały w klauzulę potwierdzającą ten fakt;
- zobowiązanie się beneficjenta do poddania się kontroli przeprowadzanej przez Wójta lub osobę przez niego upoważnioną w zakresie przeznaczenia dotacji i wykonania prac lub robót budowlanych;
- warunki, sposób i termin zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji albo dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem,

- określającej pouczenie o zakresie odpowiedzialności karnej skarbowej beneficjenta i odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy wydatkowaniu środków z otrzymanej dotacji;

Odnosząc się do powyższych przepisów uchwały określonych w § 8 Kolegium stwierdza, iż regulowanie ww. materii nie znajduje oparcia w upoważnieniu zawartym w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Stosownie do tego przepisu 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. Natomiast przepis art. 250 ustawy o finansach publicznych określa zakres umowy dotacyjnej i wprost odnosi się do dotacji celowych udzielanych jednostkom sektora finansów publicznych, jak również jednostkom nienależącym do sektora finansów publicznych. Prawną formą udzielenia tej dotacji, jeżeli przepisy odrębne lub umowa międzynarodowa nie stanowią inaczej, jest umowa dotacyjna zawarta przez organ wykonawczy j.s.t. z beneficjentem dotacji. Umowa dotacyjna określa tryb i zasady udzielania lub rozliczania tej dotacji. Do elementów koniecznych umowy dotacyjnej należą:

- opis dotacji, polegający na precyzyjnym określeniu wysokości dotacji, celu lub opisu zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację środki dotacji są przekazywane;
- termin (a nie warunki i sposób) wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia roku budżetowego;
- termin (a nie warunki) i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin (a nie warunki) zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w dziale V ustawy o finansach publicznych.

Kolegium zwraca uwagę, że przepisy art. 251, 252 i 253 ustawy o finansach publicznych regulują kwestie dotacji rozgraniczając: dotacje niewykorzystane, dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, dotacje pobrane nienależnie czy bez podstawy prawnej i te przepisy powinny być brane pod uwagę przy zawieraniu umowy dotacyjnej z beneficjentem dotacji. Postanowienia § 8 uchwały pomijają obowiązek zwrotu dotacji nadmiernie pobranej czy też dotacji pobranej nienależnie (bez podstawy prawnej).

Cechą charakterystyczną umowy dotacyjnej jest jednostronne decydowanie o jej postanowieniach przez organ udzielający dotacji. Druga strona umowy dotacyjnej - beneficjent dotacji - związany jest sankcjami określonymi w art. 252 ustawy o finansach publicznych w postaci konieczności zwrotu dotacji w części wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, w nadmiernej wysokości lub pobranej bez podstawy prawnej wraz z należnymi odsetkami, a także odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i odpowiedzialnością karną skarbową. Z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielenia dotacji celowej. Zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dlatego też nie ma podstaw do odrębnego ich regulowania i powielania w aktach prawa miejscowego. W sytuacji bowiem, gdy w odrębnych ustawach brak jest uregulowań określających zasady zwrotu dotacji, stosuje się w tym zakresie zapisy zawarte w ustawie o finansach publicznych.

W § 8 w pkt 4 postanowień uchwały przewidziano „zobowiązanie się beneficjenta do stosowania takich zasad obiegu i opisywania dokumentów finansowych, aby oryginały dokumentów świadczących o dokonaniu wydatków sfinansowanych w całości lub części z otrzymanej dotacji zaopatrzone były w sposób trwały w klauzulę potwierdzającą ten fakt.

Natomiast w załączniku Nr 2 „sprawozdanie”: na str. 6 zawarto „instrukcję opisu faktur/rachunków załączonych do sprawozdań z wykonania zadania finansowanego/współfinansowanego przez Gminę Pepowo”.

Postanowienie zawarte w § 8 pkt 4 i w załączniku Nr 2 „sprawozdanie”: na str. 6 instrukcja opisu faktur/rachunków (...) uchwały nie znajduje uzasadnienia w przepisie art. 81 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Nałożenie na podmiot dotowany obowiązku stosowania takich zasad obiegu i opisywania dokumentów finansowych, aby oryginały dokumentów świadczących o dokonaniu wydatków sfinansowanych w całości lub części z otrzymanej dotacji zaopatrzone były w sposób trwały w klauzulę potwierdzającą ten fakt, wykracza poza przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Obowiązek prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo księgowej przez beneficjenta może wynikać jedynie z przepisów ustawowych. Takiego obowiązku nie nakłada ustawa z dnia z dnia 23 lipca

2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W związku z tym, nie może ich nakładać uchwała organu stanowiącego. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, w tej materii jest określenie zasad udzielania dotacji. Za zasady udzielania dotacji należą te wszystkie normy, które określają rodzaj zadań, na które dotacja może zostać udzielona, ciąg czynności czy sposób postępowania zmierzający do udzielenia dotacji, sposób przekazywania środków. Wszystkie te elementy powinny wynikać bądź z obowiązujących przepisów, bądź z decyzji odpowiednich organów posiadających kompetencje do określenia tych zasad.

W § 8 pkt 8 Rada zadecydowała, iż przyznanie dotacji następuje na podstawie umowy określającej m.in. pouczenie o zakresie odpowiedzialności karnej skarbowej beneficjenta i odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy wydatkowaniu środków z otrzymanej dotacji. Natomiast w załączniku Nr 1 w części 11 ust. 2 zawarto pouczenie o treści: oświadczam, że wszystkie dane ujęte we wniosku i załącznikach są zgodne ze stanem faktycznym, a także, że znana jest mi odpowiedzialność karna z art. 233 kodeksu karnego.

Kwestie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych reguluje ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustawa ta wymienia krąg podmiotów, którzy podlegają odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz wymienia czyny, które stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z kolei zapis art. 233 § 1 Kodeksu karnego wiąże odpowiedzialność ze składaniem zeznania w „postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy”. Mając na względzie fakt, iż czynności w zakresie udzielania dotacji nie są czynnościami dokonywanymi „na podstawie ustawy”, ale na podstawie przedmiotowej uchwały Rady Gminy uznać należy, iż przywołane w postanowieniach § 8 pkt 8 i w załączniku Nr 1 w części 11 ust. 2 postanowienia odnoszące się do odpowiedzialności karnej skarbowej z art. 82 ustawy z dnia 10 września 1999 roku Kodeks karny skarbowy i art. 233 § 1 Kodeksu karnego, wykraczają poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zakresu przedmiotowego uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a więc reguł technicznych przekazania i rozliczenia dotacji – brak jest prawnych podstaw do określenia obowiązków pod rygorem odpowiedzialności karnej i karnej skarbowej.

W ocenie Kolegium, Rada Gminy, decydując o zawarciu pouczenia o zakresie odpowiedzialności karnej i karnej skarbowej beneficjenta oraz odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy wydatkowaniu dotacji w umowie, przekroczyła kompetencje określone w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie i restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Stosując dyspozycję art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami „organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa ustala zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane”.

Kolegium wskazuje, iż modyfikowanie wymaganej treści umowy zawieranej z beneficjentem dotacji narusza przepis art. 250 ustawy o finansach publicznych i wykracza poza zakres upoważnienia organu stanowiącego przez ustawodawcę w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż zawarte tam postanowienia odnoszą się do materii uregulowanej w art. 250, art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych oraz modyfikują przepisy ustawowe. Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może bowiem 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 z 25.03.2005 r., II SA/Wr 2572/02)..

Zdaniem organu nadzoru poza upoważnienie ustawowe określone w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wykraczają także zapisy § 9 uchwały Rady Gminy, według których udzielający dotacji sprawdzał będzie:

1) rzeczywisty przebieg realizacji celów zakładanych w zakresie dotowanego zadania pod kątem zgodności z przepisami prawa i zawartą umową (kontrola formalno – merytoryczna).

2) dokumenty związane z realizacją dotowanego zadania ( w szczególności znajdujących się w siedzibie podmiotu oryginałów dokumentów finansowych) pod kątem ich zgodności z przepisami prawa, umową i zasadami rachunkowości (kontrola formalno – rachunkowa).

Rzeczą rad gmin jest bowiem uregulowanie zasad udzielania dotacji, a nie kontroli beneficjenta dotacji. Każda kontrola administracyjna w stosunku do podmiotu niepodlegającego organowi kontrolującemu wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego, jak to ma miejsce np. w sytuacji art. 221 ustawy o finansach publicznych, w których jednoznacznie przewidziano możliwość kontrolowania beneficjenta dotacji przez organ, który udzielił dotacji.

Stosownie do przepisu art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym to Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji.

Rada Gminy w Pępowie wypełniła swoje kompetencje poprzez określenie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Jednakże w ocenie Kolegium Izby, Rada nie ma kompetencji do stanowienia w kwestiach: kontroli sposobu wydatkowania dotacji oraz sposobu realizacji zadania finansowanego z tej dotacji. Wspomniane kwestie winny zostać uregulowane w umowie zawartej przez Wójta z podmiotem, któremu została udzielona dotacja.

Kolegium Izby wskazuje, że w świetle powołanego w podstawie prawnej (i przytoczonego wyżej) przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, brak jest podstaw prawnych aby w uchwale określającej zasady udzielania dotacji zamieszczone zostały unormowania regulujące kwestie kontroli sposobu wydatkowania dotacji oraz sposobu realizacji zadania finansowanego z tej dotacji.

W postanowieniach § 12 Rada nałożyła na Wójta Gminy obowiązek prowadzenia zestawienia danych o udzielonych dotacjach oraz informowania innych organów uprawnionych do udzielenia dotacji na prace lub roboty budowlane przy zabytku o dotacjach oraz określiła zakres danych jakie mają być uwzględnione w tym zestawieniu.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w trybie określonym odrębnymi przepisami, dotacja na prace konserwatorskie i restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Zatem stosując dyspozycję art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami „organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa ustala zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane”.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz U z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zgodnie z art. 41 ust. 1 cytowanej ustawy, akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Kolegium Izby wskazuje, że w świetle powołanego w podstawie prawnej (i przytoczonego wyżej) przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, brak jest podstaw prawnych aby w uchwale określającej zasady udzielania dotacji zamieszczone zostały unormowania regulujące kwestie zakresu zestawienia prowadzonego przez Wójta.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 stycznia 2011 r. sygn. I SA/Kr 1673/10 (publikacja Lex Omega) 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 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”.

W załączniku Nr 2 w „INSTRUKCJA OPISU FAKTUR (...) zawarto regulacje, iż wykorzystanie dotacji (płatność gotówką lub przelewem) najpóźniej w terminie 14 dni od dnia wskazanego w umowie jako termin końcowy wykonania zadania – nie później jednak niż do ostatniego dnia roku udzielenia dotacji”, która jednak nie wynika z postanowień uchwały. Kolegium wskazuje, iż stosownie do przepisu art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane

zadania, na które dotacja była udzielona albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim niewątpliwie aktem jest uchwała Rady Gminy w Pępowie w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony przepisem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodne stanowisko co do nakazu ścisłej wykładni prawotwórczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ jednostki samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawotwórczą, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest zobowiązany działać ściśle wedle tego upoważnienia. Nie jest uprawniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Zawarta w art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami norma kompetencyjna, upoważniająca radę gminy do określenia zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do określenia dowolnej zawartości umowy dotacyjnej oraz prowadzenia kontroli realizacji zadania i dokumentów związanych z realizacją dotowanego zadania u beneficjenta dotacji czy też scedowania na Wójta określenia terminu składania wniosków o udzielenie dotacji.

Przy sposobności Kolegium wskazuje, że przepisy art. 90 ustawy o samorządzie gminnym nakładają na burmistrza (wójta, prezydenta) obowiązek przekazania regionalnej izbie obrachunkowej uchwał rady gminy i zarządzeń burmistrza (wójta, prezydenta), objętych zakresem nadzoru izby, w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia (wydania).

Art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przedstawia w jakiego rodzaju sprawach podjęte uchwały i wydane zarządzenia organów gminy podlegają działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych. Analiza tego przepisu pozwala stwierdzić, że do uchwał objętych nadzorem izb należą uchwały w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Rada Gminy Pępowo badaną uchwałę podjęła w dniu 21 marca 2011 roku. Uchwała została przekazana Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (tj. organowi nadzoru) w dniu 27 września 2012 r., czyli ze znacznym uchybieniem ustawowo określonego terminu.

Mając powyższe na względzie przypomina się o obowiązku przekazywania organowi nadzoru uchwał i zarządzeń organów gminy na zasadach określonych w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.

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.

Przewodnicząca  
Kolegium Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska