

Uchwała Nr 76 /2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze
z dnia 29 marca 2018 r.

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 (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz.561) i art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 z późn.zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XLI/312/2018 Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie zasad i trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Rzepin nie stanowiących wyłącznej własności Gminy stwierdza:

1. nieważność § 1 ust. 1 pkt 5 i 6 uchwały o treści cyt." 5) zasady rozliczenia, kontroli i zwrotu dotacji; 6) sposób ewidencjonowania i upowszechniania informacji o udzielonych dotacjach" - z powodu naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz. U. z 2017 r. , poz. 2187 ze zm.);
2. nieważność § 6 ust. 7 uchwały o treści cyt." Wykaz podmiotów, którym zostały przyznane dotacje przez Radę Miejską oraz wysokość dotacji i zakres prac finansowanych z dotacji podawane są do publicznej wiadomości" - z powodu sprzeczności z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z art. 34 ust. 1 pkt 3 lit a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2017, poz. 2077);
3. nieważność § 8 uchwały oraz załącznika nr 2 do uchwały z powodu naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz. U. z 2017 r. , poz. 2187 ze zm.);
4. nieważność załącznika nr 1 do uchwały w zakresie pkt IV „Wykaz wymaganych załączników” w zakresie pkt 8 „Inne” z powodu sprzeczności z § 5 ust. 5 uchwały;
5. nieważność załącznika nr 1 do uchwały w zakresie pkt V „Podpisy” o treści cyt." W przypadku otrzymania dotacji zobowiązuję się do wydatkowania przyznanych środków na realizację wskazanego zadania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.) z powodu naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz. U. z 2017 r. , poz. 2187 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLI/312/2018 Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie zasad i trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Rzepin, nie stanowiących wyłącznej własności Gminy wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 8 marca 2018 r. i została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, co następuje:

W §1 ust. 1 uchwały określono, że jej treść obejmuje cyt." pkt 5) zasady rozliczenia, kontroli i zwrotu dotacji; pkt 6) sposób ewidencjonowania i upowszechniania informacji o udzielonych dotacjach".

W ocenie Kolegium Izby sformułowany w ten sposób zakres regulacji uchwały Rady Miejskiej w Rzepinie narusza dyspozycję art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz. U. z 2017 r., poz. 2187 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem 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, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie wskazuje, że cyt. „Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11.05.2011 r., sygn. akt II Sa/Gd/244/11 /opubl. www.orzeczenia.nsa.gov.pl/).

Zatem zakres regulacji uchwały będącej przedmiotem badania Kolegium Izby, nie powinien obejmować zasad rozliczenia i kontroli oraz zwrotu dotacji, a także ewidencjonowania i upowszechniania informacji o udzielonych dotacjach, gdyż zagadnienia te wykraczają poza zakres upoważnienia udzielonego organowi stanowiącemu gminy na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że żaden zapis uchwały poza wskazaniem w § 1 ust. 1 pkt 6 nie reguluje sprawy ewidencjonowania informacji o udzielonych dotacjach przez organ stanowiący lub wykonawczy Miasta i Gminy Rzepin.

Kolegium Izby wskazuje również, że w § 6 ust. 7 uchwały wprowadzono zapis o następującej treści cyt." Wykaz podmiotów, którym zostały przyznane dotacje przez Radę Miejską oraz wysokość dotacji i zakres prac finansowanych z dotacji podawane są do publicznej wiadomości".

W ocenie Kolegium Izby zawarcie w uchwale podjętej na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami powołanego wyżej sformułowania narusza zakres udzielonego organowi stanowiącemu upoważnienia, w zw. z dyspozycją art. 34 ust. 1 pkt 3 lit a ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym, do publicznej wiadomości w ramach realizacji zasady jawności finansów publicznych wynikającej z ustawy o finansach publicznych podawane są kwoty dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Jak wskazano to w § 1 pkt 6 uchwały sposób upowszechniania informacji o udzielonych dotacjach, w ocenie Kolegium Izby nie mieści się w zakresie upoważnienia, o którym mowa art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Kolegium Izby zwraca również uwagę na § 8 uchwały oraz załącznik nr 2 do uchwały dotyczący sprawozdania z wykorzystania dotacji - których treść narusza art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz. U. z 2017 r., poz. 2187 ze zm.).

W § 8 uchwały Rada Miejska w Rzepinie zawarła następujące sformułowania:

1. W celu rozliczenia dotacji podmiot, któremu udzielono dotacji w danym roku budżetowym, składa sprawozdanie z wykonania prac lub robót Burmistrzowi Rzepina, w terminie 30 dni od dnia zakończenia prac lub robót, jednak nie później niż do 31 grudnia danego roku.
2. Wzór sprawozdania, o którym mowa w ust. 1, stanowi załącznik nr 2 do uchwały.
3. Do sprawozdania należy dołączyć:
 - 1) kosztorys powykonawczy przeprowadzonych prac lub robót z uwzględnieniem kosztów zakupu materiałów;

2) Oryginały faktur i rachunków;

3) zestawienie oraz uwierzytelnione kopie wszystkich rachunków, faktur które opłacone zostały w całości lub w części ze środków pochodzących z dotacji oraz dokumenty potwierdzające dokonanie tych płatności. Opisy dokumentów finansowych powinny jednoznacznie wskazywać na związek z odpowiednią pozycją kosztorysową oraz informować o fakcie sfinansowania wydatku ze środków budżetu Gminy Rzepin ze wskazaniem wysokości dotacji oraz roku jej udzielenia.

4) protokół odbioru przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków przeprowadzonych prac lub robót (jeżeli był);

5) obmiar przeprowadzonych prac lub robót;

6) kopię najkorzystniejszej oferty w rozumieniu przepisów ustawy prawo zamówień publicznych, wybranej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wraz z kopiami umów z wykonawcami robót.

7) Oryginały rachunków i faktur wyszczególnione w ust. 4 pkt. 2 po ich opatrzeniu pieczęcią o treści: "Sfinansowano ze środków budżetu Gminy Rzepin" zwraca się Wnioskodawcy.

Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych w tym wyrokiem WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 r. sygn. IV Sa/Po 160/17 (publ. Lex nr 2315708) cyt. z art. 81 ust. 1 ww. ustawy 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, sposobu czy warunków jej rozliczenia oraz kontroli zleconych zadań. Zatem zarówno § 8 uchwały jak również sprawozdanie z wykorzystania dotacji stanowiące załącznik nr 2 do uchwały, będące w świetle § 8 ust. 1 uchwały składową rozliczenia dotacji narusza upoważnienie wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż dokonując regulacji w zakresie wynikającym z § 8 uchwały i załącznika nr 2 do uchwały Rada Miejska w Rzepinie przekroczyła zakres udzielonego jej w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami upoważnienia do podjęcia aktu prawa miejscowego.

Kolegium Izby stwierdza również, że w § 8 ust. 3 pkt 7 odwołano się do ust. 4 pkt 2 uchwały, który w § 8 uchwały nie występuje.

Kolegium Izby wskazuje również na sprzeczność § 5 ust. 5 uchwały regulującego zakres wymaganych dokumentów jakie powinny zostać dołączone do wniosku o udzielenie dotacji z załącznikiem nr 1 do uchwały w zakresie pkt IV „Wykaz wymaganych załączników pkt 8 „Inne”.

W załączniku nr 1 w pkt IV w pkt 1-7 zawarto wykaz załączników zgodny z § 5 ust. 5 uchwały. Natomiast w pkt 8 załącznika nr 1 dodano sformułowanie „Inne”. Rodzaje innych żądanych do wniosku o udzielenie dotacji dokumentów nie zostały wskazane w § 5 ust. 5 uchwały, a katalog wskazanych w § 5 ust. 5 uchwały żądanych do wniosku dokumentów ma charakter zamknięty. Ponadto wskazać należy, że w uchwale nie wskazano innych przesłanek żądania od wnioskodawcy dodatkowych dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku o udzielenie dotacji ani ich rodzajów.

Kolegium Izby wskazuje również na brak wyraźnego określenia w akcie prawa miejscowego jakim jest uchwała podejmowana na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w oparciu o jaki regulamin i kartę oceny wniosku ma działać komisja, o której stanowi dyspozycja § 6 ust. 2 uchwały oraz do którego zarządzenia Burmistrza Rzepina stanowi ona załącznik. Akt prawa miejscowego, jak wynika to z zaprezentowanego wyżej orzecnictwa sądów administracyjnych - nie powinien zawierać sformułowań nieprecyzyjnych i niejasnych dla adresatów tego aktu w tym członków komisji oceniającej oraz potencjalnych beneficjentów dotacji.

Kolegium Izby stwierdza również, że załącznik nr 1 do uchwały w zakresie pkt V „Podpisy” o treści cyt. „W przypadku otrzymania dotacji zobowiązuję się do wydatkowania przyznanych środków na realizację wskazanego zadania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.)” – narusza art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz. U. z 2017 r., poz. 2187 ze zm.) bowiem upoważnienie określone w tym przepisie nie zawiera delegacji dla organu stanowiącego gminy do określenia w uchwale obowiązku każdorazowego wydatkowania przyznanych środków przez beneficjenta dotacji zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, gdyż to

ustawodawca wskazał w ustawie Prawo zamówień publicznych, do jakich podmiotów oraz rodzajów zamówień publicznych, w tym o określonej ustawowo wartości, znajduje ona zastosowanie.

W tym stanie faktycznym i prawnym, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze – służy prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodniczący Kolegium

Ryszard Zapęczkowski