

UCHWAŁA NR KI.411.104.2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie

z dnia 23 sierpnia 2023 r.

znak sprawy: KI.43.167.51.2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały NR LIV/502/2023 Rady Gminy Gromnik z dnia 21 lipca 2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku położonym na terenie Gminy Gromnik, wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków - w części dotyczącej postanowień:

- z § 9 ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały,
- z załącznika Nr 2 do Regulaminu o treści: „Oryginały faktur podlegają zwrotowi, należy je przechowywać i udostępnić podczas przeprowadzanych ewentualnie czynności kontrolnych.”,
- z pkt III.1. załącznika Nr 2 do Regulaminu o treści: „(...) a także, że znana jest mi odpowiedzialność karna z art. 233 Kodeksu karnego. Niniejszym oświadczam, że środki publiczne otrzymane od Gminy Gromnik zostały wydatkowane zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.).”.

UZASADNIENIE

Uchwała NR LIV/502/2023 z dnia 21 lipca 2023 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 27 lipca 2023 r.

Podjętą uchwałę NR LIV/502/2023 Rada Gminy Gromnik powołała się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) 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 z późn. zm.) art. 4 ust.1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461)

art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

Rada Gminy Gromnik podejmując przedmiotową uchwałę postanowiła w § 1, iż wprowadza się Regulamin określający zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku położonym na terenie Gminy Gromnik, wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, stanowiący załącznik do uchwały.

W toku czynności nadzorczych związanych z ponownym badaniem uchwały NR LIV/502/2023 pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na wstępie swoich rozważań za zasadne uznało wskazać na przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który to stanowi kompetencje dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Jak wynika z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego przez pojęcie „zasady” należy rozumieć normy określające, komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację aby mógł ją otrzymać, a także wskazujące zadania, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji, to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku (poz. A. Ginter, A. Michalak, Komentarz do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: pub. Lex 2016 r.). Odnosząc się także do zasad języka polskiego wskazać należy, że słowo „zasada” oznacza prawo rządzące się jakimiś procesami, zjawiskami, formułę wyjaśniającą to prawo, normę postępowania w danych okolicznościach (por. słownik Języka polskiego PWN). Dotacje przyznawane na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami 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 do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 lutego 2017 r. (sygn. akt. III SA/Po 4/17).

Realizując swoje kompetencje do stanowienia prawa miejscowego organ stanowiący Gminy (organ publiczny) musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), w brzmieniu: „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego. Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w linii orzeczniczej sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12), gdzie Sąd stwierdził: „(...) przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni

celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego".

W świetle powyższego, Kolegium Izby odnosząc się do postanowienia z § 9 ust. 4 Regulaminu (załącznik Nr 1 do uchwały), w którym Rada Gminy określiła: „*Umowa o udzielenie dotacji, którą Wójt zawiera z beneficjentem określa w szczególności:*

- 1) *opis prac lub robót budowlanych przy zabytku i termin ich wykonania,*
- 2) *kwotę dotacji i termin jej przekazywania, które w postanowieniach umowy mogą zostać uzależnione od wyniku każdorazowej kontroli postępu prac lub robót budowlanych o 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 rozliczenia kwot udzielonej dotacji,*
- 7) *warunki, sposób i termin zwrotu niewykorzystanej dotacji oraz zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem,”*

stwierdza, iż brak jest upoważnienia dla organu stanowiącego do określenia treści umowy o udzielenie dotacji. Wymieniając elementy, jakie powinna zawierać umowa o przyznanie dotacji, zdaniem Kolegium Izby, Rada Gminy Gromnik wyszła poza zakres upoważnienia z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i jednocześnie wkroczyła w materię unormowaną w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270, z późn. zm.). Ustawodawca nie przypisał Radzie Gminy kompetencji do kreowania elementów umowy. Kolegium Izby zauważa, że to organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wykonuje uchwały rady i to do jego kompetencji należy zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej, o treści określonej w ww. przepisie ustawy o finansach publicznych.

Analizując postanowienie Rady Gminy Gromnik o treści: „*Oryginały faktur podlegają zwrotowi, należy je przechowywać i udostępnić podczas przeprowadzanych ewentualnie czynności kontrolnych.*”, zamieszczone w załączniku Nr 2 do Regulaminu, Kolegium Izby również uznało, że zapisy te wykraczają poza zakres regulacji z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Radzie Gminy nie przysługuje kompetencja do nakładania na beneficjentów dotacji obowiązków, które nie wynikają z przepisów prawa, jak również do przeprowadzania czynności kontrolnych w zakresie prawidłowego wykorzystania dotacji.

Kolegium Izby kwestionuje ponadto zobowiązanie beneficjenta dotacji do składania oświadczenia o tym, że znana jest mu odpowiedzialności karna z art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r., poz. 1138 z późn. zm.). Oświadczenie takie przewidziano do złożenia w końcowej części sprawozdania z wykonania prac lub robót (zadania), stanowiącego załącznik Nr 2 do Regulaminu. Kolegium Izby podkreśla w tym miejscu, że do spraw unormowanych uchwałą NR LIV/502/2023 Rady Gminy Gromnik, nie znajdzie zastosowania dyspozycja z art. 233 Kodeks karny. Dlatego wymóg znajomości przez beneficjenta dotacji znamion przestępstwa z art. 233 Kodeks karny, nie jest miarodajny do materii spraw udzielania, wydatkowania i rozliczania dotacji z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Oświadczenia i informacje składane organom Gminy Gromnik w zakresie wykorzystania dotacji nie są „(...) zeznaniami mającymi służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy”, aby za ich treści beneficjent dotacji miał odpowiadać na podstawie art. 233 Kodeks karny.

Podobnie, oświadczenie znajdujące się w tej samej części załącznika Nr 2 do Regulaminu, że „(...) środki publiczne otrzymane od Gminy Gromnik zostały wydatkowane zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.).”, zdaniem Kolegium Izby wykracza poza zakres regulacji z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Bowiem w myśl przepisu art. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, nie każdy podmiot otrzymujący dotację będzie zobowiązany do wydatkowania środków zgodnie z ustawą Prawo Zamówień Publicznych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na posiedzeniu w dniu 9 sierpnia br., ze względu na istotny charakter naruszenia prawa postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności Uchwały NR LIV/502/2023 w części. Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło Radę Gminy Gromnik o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium upoważnionych przedstawicieli Rady.

W związku z tym, że Rada Gminy Gromnik nie dokonała odpowiedniej zmiany przedmiotowej uchwały, a także nie skorzystała z możliwości przedstawienia dodatkowych wyjaśnień – orzeczono, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

PRZEWODNICZĄCY
KOLEGIUM IZBY

Mirosław Legutko