

Uchwała Nr 87/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 10 czerwca 2015 r.

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego w celu stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Wołyń.

Na podstawie art. 61 § 1 i § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

wszczyna się postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr V/29/2015 Rady Gminy Wołyń z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie określenia zasad udzielania przez Gminę Wołyń dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, z powodu naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.), w związku z art. art. 250, 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie po zbadaniu doręczonej 29 maja br. do RIO w Lublinie uchwały Rady Gminy Wołyń w sprawie określenia zasad udzielania przez Gminę Wołyń dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, stwierdziło, że została ona wydana z istotnym naruszeniem prawa.

W § 1 badanej uchwały Rada Gminy, określając zasady udzielania dotacji, objęła nimi m.in.:

- postanowienia jakie powinna zawierać umowa o udzielenie dotacji (pkt 3),
- sposób kontroli wykorzystania dotacji (pkt 4),
- sposób rozliczenia dotacji (5),

co w ocenie Kolegium nie mieści się w pojęciu zasad udzielania dotacji.

W § 2 badanej uchwały Rada Gminy wskazała jako podmioty ubiegające się o przyznanie dotacji osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, ograniczając krąg tych osób do nie zaliczonych do sektora finansów publicznych.

Ograniczenie takie narusza przepis art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm). W ocenie Kolegium RIO dotacja może być przyznana każdemu wnioskodawcy, który sprawuje opiekę nad zabytkami i posiada tytuł prawny do zabytku (por. art. 71 ust. 1 czy art. 72 ustawy). Ustalona przez organ stanowiący zasada nie może być sprzeczna z postanowieniami ustawy.

W dalszej kolejności, w § 5 ust. 2 uchwały, Rada Gminy zawarła postanowienia dotyczące umowy o udzielenie dotacji na przeprowadzenie prac, wyliczając elementy jakie mają być w niej zawarte (m.in.: wysokość udzielonej dotacji, tryb kontroli wykonywania umowy, sposób i termin rozliczenia kwot udzielonej dotacji czy warunki, sposób i termin zwrotu niewykorzystanej dotacji oraz dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem).

Z kolei postanowieniami §§ 6 i 7 uchwały (w nawiązaniu do zapisów §§ 1 i 5 ust 2) uszczegółowiła w jakim trybie podmioty otrzymujące dotację podlegają kontroli (§ 6) oraz do złożenia jakich dokumentów wraz ze sprawozdaniem jest zobowiązany podmiot w celu rozliczenia dotacji w sposób i w terminach określonych w umowie (§ 7).

Zdaniem Kolegium Rada Gminy nie ma podstaw prawnych do stanowienia o tym, co ma zawierać umowa czy też ustalać trybu kontroli wykonania umowy. Postanowieniami takimi Rada przekroczyła zakres delegacji wynikający z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z jego postanowieniami organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, w trybie określonym odrębnymi przepisami może udzielić dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Regulowanie co ma zawierać umowa (§ 5 ust. 2) czy określanie trybu kontroli (§ 6) nie wykracza poza treść obowiązującego prawa, które daje organowi stanowiącemu jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielenia dotacji.

Przepis kompetencyjny nie daje również prawa organowi stanowiącemu do określenia w drodze aktu prawa miejscowego regulacji odnośnie sposobu i terminu rozliczenia dotacji, a także warunków, sposobu i terminu zwrotu niewykorzystanej dotacji oraz dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, co Rada Gminy uczyniła wskazanymi wyżej postanowieniami (§§ 7 i 5 ust. 2 pkt 6).

W sytuacji gdy ustawa szczególna (tu ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami) nie zawiera w swoich zapisach regulacji odnoszących się do zasad rozliczania dotacji czy też zwrotu dotacji, zastosowanie ma ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.). W art. 250 ustawodawca nałożył na organ wykonawczy jst obowiązek zawarcia – w sytuacji braku takich regulacji w odrębnych ustawach – umowy zawierającej wyszczególnione ustawowo elementy, takie jak np. termin i sposób rozliczenia dotacji, czy termin zwrotu dotacji. Nie ma więc podstaw do odrębnego regulowania tych spraw w uchwale rady gminy. Zasady i tryb zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jst określają – w myśl postanowień art. 253 ustawy o finansach publicznych – przepisy art. 251 i art. 252 tej ustawy, bowiem w ustawie o ochronie zabytków brak jest postanowień w tym zakresie.

Kolegium zwraca również uwagę, że w postanowieniach uchwały, Rada Gminy nie określiła wysokości udzielanej z budżetu dotacji (zasady jej ustalenia), cedując swoją kompetencję w tym zakresie do uregulowania w umowie; przepis art. 81 ust. 2 wskazuje, że dotacja może być udzielona w wysokości do 100 % nakładów.

W świetle powyższego wprowadzone uchwałą Rady Gminy regulacje nie znajdują – zdaniem Kolegium – uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa.

Końcowo należy wskazać, że jeżeli dotacja, o której mowa w akcie prawa miejscowego może stanowić udzielenie pomocy de minimis, to projekt tego aktu podlega zgłoszeniu do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r Nr 59, poz. 404 ze zm.) w celu przedstawienie ewentualnych uwag.

Kolegium uznało również za celowe wskazanie na naruszenie ustawowego terminu przekazania uchwały do organu nadzoru w ciągu 7 dni od daty podjęcia, co wynika z art. 90 ustawy o samorządzie gminnym; do RIO uchwała wpłynęła 29 maja 2015 r., tj. z 2 - miesięcznym opóźnieniem. Kontrola legalności uchwał i zarządzeń dokonywana przez Kolegium RIO w Lublinie i zachowanie w tym względzie koniecznego porządku wymaga ich nadsyłania przez organ wykonawczy w terminie ustawowo nakazanym. Oddalenie w czasie możliwości skontrolowania ich legalności przez fakt opóźnienia w nadesłaniu do organu nadzoru stwarza niebezpieczeństwo obowiązywania uchwały lub zarządzenia sprzecznej z prawem.

Kolegium RIO w Lublinie informuje, że w toku postępowania nadzorczego Rada Gminy Wohyń – w terminie do 22 czerwca br. – może złożyć na piśmie stosowne wyjaśnienia, bądź dodatkowe informacje mające istotne znaczenie dla sprawy, lub – uznając przytoczone argumenty – może dostosować kwestionowaną uchwałę do obowiązującego prawa.

23 czerwca 2015 r. o godz 9:45 w siedzibie RIO w Lublinie – w sali posiedzeń – odbędzie się posiedzenie Kolegium RIO, na którym będzie rozpatrywana sprawa stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały Rady Gminy Wohyń. Upoważniony przedstawiciel Gminy ma prawo uczestniczenia w tym posiedzeniu i przedstawienia stanowiska w tej sprawie.

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Otrzymują:

1. Rada Gminy Wohyń,
2. Wójt Gminy Wohyń.