

4301

UCHWAŁA Nr 16/915/2009 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 28 października 2009 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz 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 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu orzeka nieważność

postanowień §2 pkt 2 w części obejmującej wyrażenie „oraz gmin sąsiednich, objętych działalnością parafii, do których terytorialnie przypisani są mieszkańcy Gminy Babiak”, §4 pkt 2 w części obejmującej wyrażenie „lub archeologicznych”, §10, §12 ust. 4 pkt 2 i 4 uchwały Nr XXXIII/246/09 Rady Gminy Babiak z dnia 25 września 2009 roku w sprawie zasad i trybu postępowania, udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane dla obiektów zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków nie stanowiących własności gminy, jako podjętych sprzecznie z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 2 października 2009 roku, Rada Gminy Babiak powołując się na przepisy art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym określiła zasady i trybu postępowania, udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane dla obiektów zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków nie stanowiących własności gminy.

Tutejsza Izba w dniu 19 października 2009 roku zawiadomiła Przedstawiciela Gminy Babiak o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do wyżej wskazanej uchwały z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 28 października 2009 roku.

Rozpatrując sprawę przedmiotowej uchwały w dniu 28 października 2009 roku Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

W postanowieniu §2 pkt 2 uchwały Nr XXXIII/246/09 z dnia 25 września 2009 roku Rada Gminy uchwaliła, iż pod pojęciem „zabytek” rozumie się „zabytek zdefiniowany w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, znajdujący się na obszarze Gminy Babiak oraz gmin sąsiednich, objętych działalnością parafii, do których terytorialnie przypisani są mieszkańcy Gminy Babiak, wpisany do rejestru zabytków”.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z postanowieniem art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o sa-

morządzie gminnym „gmina” jest definiowana jako wspólnota samorządowa utworzona przez mieszkańców na odpowiednim terytorium. Z postanowienia art. 6 wspomnianej ustawy wynika, że gmina realizuje zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, ale tylko te, których wykonywanie nie jest zastrzeżone dla innych podmiotów. Zadania jednostek samorządu terytorialnego nie mają jednolitego charakteru prawnego. Ustawa o samorządzie gminnym podzieliła je na: zadania własne fakultatywne (art. 7 ust. 1 w/w ustawy) i obligatoryjne (art. 7 ust. 2 w/w ustawy) oraz zlecone z zakresu administracji rządowej, czyli zadania przekazane przez ustawy (art. 8 ust. 1 ustawy), w drodze porozumienia administracyjnego, a zatem wykonywane na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2 ustawy) oraz powierzone z zakresu samorządu terytorialnego przez inne jednostki samorządu terytorialnego (art. 8 ust. 2a ustawy). Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 w/w ustawy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, m.in. w sferze:

- infrastruktury technicznej (np. drogi, wodociągi, kanalizacja),
- infrastruktury społecznej (np. szkolnictwo, ochrona zdrowia, opieka społeczna, kultura, w tym ochrona zabytków i opieka nad zabytkami),
- bezpieczeństwa i porządku publicznego (np. obrona cywilna, ochrona przeciwpożarowa, straże gminne),
- ładu przestrzennego i ekologicznego (np. planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, ochrona środowiska naturalnego).

Zaznaczyć trzeba jednak wyraźnie, że wskazane w art. 7 ust. 1 ustawy zadania publiczne muszą mieć jednocześnie wymiar lokalny w rozumieniu art. 6 ust. 1 wspomnianej ustawy, a zadania gminne jednocześnie dwie cechy: charakter publiczny i znaczenie lokalne.

Bezsporne jest, że w działaniach organów jednostki samorządu terytorialnego nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz regułę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”. Nie można uznać za zadanie własne gminy przekazania dotacji dla podmiotu z terenu innej gminy w celu ratowania zabytku nieznajdującego się na terytorium samorządu, który przyznaje dotację. Pomoc finansowa w ochronie zabytków leży w kompetencji tej gminy, na terenie której znajduje się zabytek. Chociaż brak podstaw prawnych do udzielenia z budżetu gminy dotacji na ratowanie zabytku podmiotowi z terenu innego samorządu, to istnieje możliwość udzielenia z budżetu gminy pomocy finansowej na ochronę zabytków dla innej jednostki samorządu terytorialnego (art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 175 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych). Reasumując, przekazywanie dota-

cji na ratowanie zabytku dla podmiotu z terenu innego samorządu nie jest zadaniem własnym gminy. Jeśli Rada Gminy zamierza udzielić wsparcia finansowego na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane na obiekcie zabytkowym znajdującym się na terenie innej gminy, to należy to uczynić w formie pomocy finansowej dla tej jednostki samorządu terytorialnego, która jest władna do udzielenia stosownej dotacji podmiotowi mającemu tytuł prawny do obiektu zabytkowego.

W postanowieniu §4 pkt 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, że dotacja może obejmować nakłady konieczne na „przeprowadzenie badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych”. Kolegium Izby wskazuje, że po zmianach wprowadzonych przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 maja 2009 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 97, poz. 804) zmienione zostało m.in. brzmienie art. 77 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.). Po zmianach (od dnia 24 lipca 2009 roku) dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane może obejmować nakłady konieczne na „przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych” (przed wspomnianymi zmianami, tj. przed dniem 24 lipca 2009 roku dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane mogła obejmować nakłady konieczne na „przeprowadzenie badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych”). Zatem przedmiotowy zapis uchwały Rady Gminy w części narusza przepis art. 77 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W postanowieniu §10 przedmiotowej uchwały Rada Gminy zdecydowała iż „Po zatwierdzeniu rozdziału środków przeznaczonych na dotację przez Radę Gminy uchwałą budżetową, merytoryczna komórka organizacyjna Urzędu Gminy zawiadamia podmioty uprawnione o przydzieleniu dotacji lub braku możliwości dofinansowania zadania”. Zapis ten jest mało czytelny i nie przesądza czy zostanie zachowany wymóg wynikający z przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a dotyczy udzielenia dotacji przez organ stanowiący. Jeżeli nie będzie odrębnej uchwały o przyznaniu dotacji określonemu podmiotowi na określony cel, lub ewentualnie jeżeli uchwała budżetowa nie będzie wskazywała tych elementów (podmiotu, kwoty dotacji, zabytku) to nie będzie możliwe udzielenie dotacji tylko na podstawie zaplanowania w budżecie wydatków na dotację.

W §12 ust. 4 uchwały postawiono wymogi jakie musi spełniać sprawozdanie z realizacji zadania. M.in. w postanowieniu §12 ust. 4 pkt 4 uchwały, Rada określiła, że „Dokumenty nie spełniające wymagań określonych w ust. 4 pkt 2, nie będą przyjmowane do rozliczenia, co skutkować będzie koniecznością dokonania zwrotu całości przekazanej dotacji wraz z ustawowymi odsetkami”. Wydaje się, iż sankcja ta jest zbyt daleko idąca, bowiem w myśl przepisu art. 145 ust. 4 ustawy o finansach publicznych (któ-

ry ma zastosowanie również do dotacji udzielanych z budżetów j.s.t. – na podstawie dyspozycji z art. 190 ustawy) zwrotowi do budżetu podlega tylko ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości. Natomiast z przepisu art. 145 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika, że wspomniane dotacje podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych (a nie z odsetkami ustawowymi jak postanowiła Rada Gminy).

W postanowieniu §12 ust. 4 pkt 2 wskazano, iż podmioty realizujące zadania finansowane z dotacji, zobowiązane są do złożenia sprawozdania z realizacji zadania zawierającego w zakresie finansowym – m.in. „rozliczenie wg wzorów ustalonych przez przyznającego dotację”, a ani w treści uchwały, ani w załączniku do uchwały Rada Gminy nie określiła wzoru wspomnianego rozliczenia. Jest to zatem zapis niezrozumiały. W myśl przepisu art. 81 ust. 1 wspomnianej wcześniej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, udzielającym dotację (co jest tożsame z przyznającym dotację) jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, a zatem miejscem na ustalenie ewentualnego wzoru rozliczenia dotacji wydaje się właśnie przedmiotowa uchwała.

Ponadto w postanowieniu §3 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że z budżetu gminy Babiak może być udzielona dotacja celowa na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku i postawiła wymóg aby nakłady na wskazane prace były ustalone na podstawie kosztorysu zatwierdzonego przez Konserwatora Zabytków.

W ocenie Kolegium taka regulacja jest niedopuszczalna. Przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami obliguje organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji, co nie może być rozumiane jako możliwość nakładania na inne organy (w tym przypadku Konserwatora Zabytków) określonych obowiązków.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby orzekło jak na wstępie.

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

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.