

UCHWAŁA NR XXIV/142/2016
RADY POWIATU KĘPIŃSKIEGO
z dnia 29 listopada 2016 r.

w sprawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na uchwałę Nr 21/1140/2016 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 03 listopada 2016 r. stwierdzającą nieważność uchwały Nr XXII/130/2016 Rady Powiatu Kępińskiego z dnia 26 września 2016 r. w sprawie następczego wyrażenia zgody na zawarcie umów.

Na podstawie art. 85 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.) **uchwała się, co następuje:**

§ 1

Wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze - uchwałę Nr 21/1140/2016 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 03 listopada 2016 r. stwierdzającą nieważność uchwały Nr XXII/130/2016 Rady Powiatu Kępińskiego z dnia 26 września 2016 r. w sprawie następczego wyrażenia zgody na zawarcie umów.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Staroście Kępińskiemu.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE
DO UCHWAŁY NR XXIV/142/2016
RADY POWIATU KĘPIŃSKIEGO
z dnia 29 listopada 2016 r.

w sprawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na uchwałę Nr 21/1140/2016 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 03 listopada 2016 r. stwierdzającą nieważność uchwały Nr XXII/130/2016 Rady Powiatu Kępińskiego z dnia 26 września 2016 r. w sprawie następczego wyrażenia zgody na zawarcie umów.

W dniu 07 listopada 2016 r. doręczono Powiatowi Kępińskiemu uchwałę Nr 21/1140/2016 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu /zwane dalej RIO/ z dnia 03 listopada 2016 r. stwierdzającą nieważność uchwały Nr XXII/130/2016 Rady Powiatu Kępińskiego z dnia 26 września 2016 r. w sprawie następczego wyrażenia zgody na zawarcie umów. Zaskarżona uchwała stanowi rozstrzygnięcie nadzorcze w rozumieniu art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym / Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm./

Kolegium RIO w Poznaniu stwierdziło nieważność wymienionej na wstępie uchwały Rady Powiatu Kępińskiego w całości, jako podjętej bez podstawy prawnej. Zdaniem RIO, przepisem do podjęcia przedmiotowej uchwały Rady Powiatu Kępińskiego nie jest ani art. 12 ust. 11 ustawy o samorządzie powiatowym, ani art. 103 § 1 ustawy – Kodeks cywilny. Według twierdzeń organu nadzoru udzielenie dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązaniem publiczno – prawnym, do którego ma zastosowania ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, natomiast ustawa – Kodeks cywilny reguluje zobowiązania cywilnoprawne. Zatem, to ustawodawca ustalił zadania organu wykonawczego w zakresie udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków położonych lub znajdujących się na obszarze powiatu kępińskiego, a nie przypisał tych kompetencji organowi stanowiącemu.

Jednocześnie, w dalszej części uzasadnienia organ nadzoru twierdzi, iż w świetle podjętych przez niego działań – stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIX/107/2016 Rady Powiatu Kępińskiego z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie udzielenia dotacji na prace

konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, umocowanie do zawarcia umów straciło byt prawny. Z kolei, zdaniem organu stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/87/2016 Rady Powiatu Kępińskiego z dnia 09 lutego 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków położonych lub znajdujących się na obszarze powiatu kępińskiego, pozbawiło organ stanowiący powiatu kompetencji do określenia podmiotowego i przedmiotowego zakresu udzielenia dotacji na ten cel.

Tymczasem, w oparciu o normy prawne wyrażone w art. 4 i 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, realizując zadania w zakresie ochrony zabytków w szczególności poprzez zapewnienie wsparcia finansowego, umożliwiającego trwale zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie i finansowanie kosztów zabezpieczenia substancji zabytków następuje za pomocą instrumentu finansowego wskazanego w omawianej jednostce redakcyjnej, stanowiącej, iż 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, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale określającej zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe oznacza, iż na podstawie aktu prawa miejscowego, określającego zasady przyznawania dotacji na finansowanie zadań związanych z zachowaniem substancji zabytku organ stanowiący uchwałą decyduje o udzieleniu dotacji wskazanemu podmiotowi na określony w uchwale cel związany z ochroną zabytku.

Tym samym, z chwili przyznania dotacji celowej przez zarząd powiatu kępińskiego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane na podstawie podpisanych następnie umów, w obiegu prawnym winna znajdować się uchwała organu stanowiącego, która stanowiłaby upoważnienie do zaciągania przez organ wykonawczy zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych.

Stąd, następnie zawarcie przez Zarząd Powiatu Kępińskiego następujących umów:

- ZPPP.3032.20.2016 z dnia 25 maja 2016 r. w Kępnie z Parafią Rzymsko- Katolicką p. w. Św. Andrzeja Apostoła i św. Wawrzyńca w Baranowie, której przedmiotem było udzielenie dotacji z budżetu Powiatu Kępińskiego w wysokości 5.000 zł. na realizację zadania pn. "Konserwacja i restauracja prezbiterium w Kościele parafialnym pw. św. Andrzeja Apostoła i Wawrzyńca w Baranowie",
- ZPPP.3032.21.2016 z dnia 25 maja 2016 r. w Kępnie z Parafią Rzymsko- Katolicką p. w. św. Marcina w Donaborowie, której przedmiotem było udzielenie dotacji z budżetu Powiatu Kępińskiego w wysokości 7.000 zł na realizację zadania pn. „Prace remontowo-konserwatorskie podłogi w kościele p.w. św. Marcina w Donaborowie”;
- ZPPP.3032.22.2016 z dnia 25 maja 2016 r. w Kępnie z Parafią Rzymsko- Katolicką p. w. Wniebowzięcia NMP w Kierznie, której przedmiotem było udzielenie dotacji z budżetu Powiatu Kępińskiego w wysokości 12.000 zł. na realizację zadania pn. „Remont konstrukcji ścian zrębowych i konstrukcji wieży kościoła parafialnego pw. Wniebowzięcia NMP w Kierznie”,

poprzedzone zostało podjęcie przez Radę Powiatu Kępińskiego uchwały Nr XIX/107/2016 Rady Powiatu Kępińskiego z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków.

Z kolei, następcze podjęcie przez Kolegium RIO uchwały Nr 13/722/2016 z dnia 29 czerwca 2016 r. oraz uchwały Nr 13/748/2016 r. z dnia 29 czerwca 2016 r., stwierdzające nieważność odpowiednio uchwały Rady Powiatu Kępińskiego Nr XVI/87/2016 Rady Powiatu Kępińskiego z dnia 09 lutego 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków położnych lub znajdujących się na obszarze powiatu kępińskiego oraz uchwały Rady Powiatu Kępińskiego Nr XIX/107/2016 Rady Powiatu Kępińskiego z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, implikowało pozostawienie w obrocie prawnym zaciągniętych - przez Zarząd Powiatu Kępińskiego na podstawie zawartych i wykonywanych już wymienionych wyżej umów o udzielenie dotacji - zobowiązań finansowych bez upoważnienia do ich zacią-

gania. Unieważnienie przedmiotowych uchwał Rady Powiatu Kępińskiego determinowało bowiem dla ważności zawartych umów o dotację, ich potwierdzenia przez osobę, w której imieniu umowa została zawarta.

Źródłem zakresu przedmiotowego upoważnienia do zaciągania zobowiązań może być bowiem ustawa, uchwała budżetowa lub też inne uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Stąd, **upoważnienie do zawarcia ww. umów na realizację zadania związanego z pracami konserwatorskimi, restauratorskimi i robotami budowlanymi przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, konserwacją zabytkowego określa ustawodawca w normie prawnej wyrażonej w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Z uwagi zarówno na treść art. 250 ustawy o finansach publicznych, jak i szczególny charakter art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, realizacja zadania organu wykonawczego w zakresie zawierania umów o dotację celową, następuje w oparciu o obie normy prawne, w tym o charakterze specjalnym, wyrażoną w art. 81 ust. 1 ww. ustawy.**

Wprawdzie uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego obejmująca budżet tej jednostki, określa wprawdzie cele i wysokość wydatków publicznych - co wynika z art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - nie może być jednak wyłączną podstawą określenia upoważnienia do dokonywania wydatków w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Finansowa podstawa upoważnienia /budżet powiatu/ służy jedynie podziałowi środków publicznych, pozostających w dyspozycji powiatu, nie jest natomiast prawną /merytoryczną/ podstawą upoważnienia do dokonania wydatku ze środków publicznych. Merytoryczna podstawa upoważnienia do dokonania wydatku określa na rzecz kogo, w jakiej wysokości oraz w jakim terminie może zostać dokonany konkretny wydatek, natomiast finansowa podstawa tego upoważnienia ustala limit ogólnej kwoty wydatków w okresie roku budżetowego por.

Jednocześnie, wbrew twierdzeniom organu nadzoru stwierdzenie nieważności uchwały Rady Powiatu Kępińskiego Nr XVI/87/2016 Rady Powiatu Kępińskiego z dnia 09 lutego 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków położonych lub znajdujących się na obszarze powiatu kępińskiego nie pozbawiło organu sta-

nowiącego kompetencji do określenia podmiotowego i przedmiotowego zakresu udzielania dotacji na omawiany cel. W obiegu prawnym w dalszym ciągu pozostawała bowiem uchwała Nr XLI/204/2006 Rady Powiatu Kępińskiego z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie zasad udzielania dotacji prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanych do rejestru zabytków, której ważność nie została wzruszona. Zgodnie z § 7 ust. 1 i 2 dotacje przyznaje Rada Powiatu Kępińskiego w formie uchwały, w której określa nazwę podmiotu otrzymującego dotację, prace lub roboty na wykonanie których przyznano dotację oraz kwotę przyznanej dotacji.

Mając powyższe na uwadze oraz ze względu na wykonanie zawartych umów o dotację konieczne było dla ich ważności następcze wyrażenie zgody przez Radę Powiatu Kępińskiego. W orzecznictwie przyjmuje się, że przepis art. 103 § 1 kodeksu cywilnego stosuje się w drodze analogii także wtedy gdy zawierający umowę w imieniu osoby prawnej jako jej organ przekracza zakres umocowania takiego organu. Tym bardziej analogię tę należy dopuścić w sytuacji, w której podmiot dokonujący czynności prawnej czyni to w ramach swoich kompetencji nie legitymując się jednak indywidualną zgodą właściwego organu stanowiącego /por. uchwała SN z 6 grudnia 2012 r. sygn. III CZP 76/12/.

W związku z powyższym, wniesienie przedmiotowej skargi znajduje uzasadnienie.