



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 19 sierpnia 2015 r.

Poz. 2648

### UCHWAŁA NR 191/G121/D/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 23 lipca 2015 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r. poz. 1113 z późn. zm.), art. 30 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 594 z późn. zm.), art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity: Dz.U. z 2014r. poz. 1446 z późn. zm.) oraz § 116 i 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002r. Nr 100, poz. 908)

– Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr IX/82/2015 Rady Miasta Malborka z dnia 30 czerwca 2015r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, położonym na terenie miasta Malborka, z wyjątkiem zabytków których wyłącznym właścicielem jest Gmina Miejska Malbork

orzeka nieważność:

- 1) § 1 ust. 3 – 5,
- 2) § 2 ust. 1 – 3,
- 3) § 5 i § 6,
- 4) § 7 w zakresie słów: „oraz traci prawo do ubiegania się o dotację z budżetu miasta Malborka przez kolejnych pięć lat.”,
- 5) treści Załącznika Nr 1 do uchwały w pozycji V PODPISY w części dotyczącej słów: „W przypadku otrzymania dotacji zobowiązuje się do wydatkowania przyznanych środków na realizację wskazanego zadania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.), ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013r. poz.885 ze zm.) oraz ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 poz.168).”.

#### UZASADNIENIE

W dniu 30 czerwca 2015 roku Rada Miasta Malborka podjęła uchwałę Nr IX/82/2015 w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, położonym na terenie miasta Malborka, z wyjątkiem zabytków których wyłącznym właścicielem jest Gmina Miejska Malbork.

Powyższa uchwała wpłynęła do tutejszej Izby dnia 6 lipca 2015 roku, zaś w dniu 23 lipca 2015 roku była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera postanowienia niezgodne z ustawą z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Kolegium tut. Izby orzekło nieważności § 1 ust. 3 - 5 oraz § 2 ust. 1 - 3 badanej uchwały z uwagi na istotne naruszenie przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Treść § 1 ust 4 - 5 badanej uchwały stanowi powtórzenie - odpowiednio - art. 77 oraz art. 78 ust. 1 - 3 ustawy o zabytkach i opiece nad zabytkami. Zgodnie z § 137 w związku z § 143 przywołanego wyżej rozporządzenia w przepisach prawa miejscowego nie powtarza się, m.in. przepisów ustaw. Wskazać również należy, że ugruntowany w orzecznictwie sądowo – administracyjnym jest pogląd, że w uchwale nie powtarza się przepisów m.in. ustaw. Uznaje się, że takie działanie stanowi nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. Stanowisko takie odnajdujemy np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008r. sygn. akt III SA/Wr 204/08. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 7 grudnia 2006r. wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Go 471/06 wskazał, że: „Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.”

Natomiast treść § 1 ust. 3 badanej uchwały stanowi, że: „Dotacja może być udzielona na dofinansowanie: 1) nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, o którym mowa w ust.1, ustalonych na podstawie kosztorysu zatwierdzonego przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku, które zostaną przeprowadzone w roku złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji; 2) nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, które zostały przeprowadzone w okresie roku poprzedzającego rok złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji.”

Wskazana wyżej treść § 1 ust. 3 badanej uchwały zawiera z kolei powtórzoną i jednocześnie zmodyfikowaną w sposób istotny treść art. 76 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi, że: „Dotacja może być udzielona na dofinansowanie: 1) nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, ustalonych na podstawie kosztorysu zatwierdzonego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, które zostaną przeprowadzone w roku złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji lub w roku następującym po roku złożenia tego wniosku; 2) nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, które zostały przeprowadzone w okresie trzech lat poprzedzających rok złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji.”

Należy w tym miejscu wskazać, że zgodnie z § 116 ww. rozporządzenia w rozporządzeniu nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala. Na podstawie § 143 rozporządzenia zasady określone w przywołanym powyżej § 116 stosuje się do aktów prawa miejscowego. W tym kontekście powtórzenie i zmodyfikowanie w § 1 ust. 3 badanej uchwały uregulowań art. 76 ust. 1 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami narusza w sposób istotny ww. zasady techniki prawodawczej. Rada Miasta nie jest upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W § 5 uchwały Rada Miasta Malborka postanowiła, że „Przekazanie dotacji następuje na podstawie umowy określającej w szczególności:

- 1) opis prac lub robót i termin ich wykonania;
- 2) kwotę dotacji i tryb jej płatności uzależniony od wyniku każdorazowej kontroli postępu prac lub robót i rozliczenia tych wydatków;
- 3) sposób i termin rozliczenia udzielonej dotacji;
- 4) określenie trybu wyłaniania wykonawców robót
- 5) zobowiązanie do uzyskania uzgodnień i pozwoleń wymaganych przepisami odrębnymi
- 6) zobowiązanie do pokrycia przez wnioskodawcę, pozostałych kosztów zadania, na które przyznano

dotację;

7) pouczenie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy wydatkowaniu otrzymanej dotacji;

8) zobowiązanie ubiegającego się o dotację do poddania się pełnej kontroli w zakresie należytego wykonania prac lub robót, w tym udostępnienia niezbędnej dokumentacji,

9) zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji;

10) konieczność potwierdzenia wykonania prac przez komisję powołaną w drodze zarządzenia przez Burmistrza Miasta Malborka.”

Natomiast w § 6 badanej uchwały Rada określiła sposób rozliczenia oraz zawartość sprawozdania z prac objętych dotacją.

W ocenie Kolegium tut. Izby ustalenie treści § 5 i 6 uchwały, w tym elementów umowy zawieranej z beneficjentem dotacji należy do sfery kompetencji organu wykonawczego, a zatem nie powinno być kształtowane przez organ stanowiący w uchwale prawa miejscowego. Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie obejmuje, zdaniem Kolegium tut. Izby, regulacji treści umowy zawieranej z podmiotem dotowanym, gdyż zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym to organ wykonawczy wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Z art. 30 ust. 2 ww. ustawy wynika zaś, że do zadań burmistrza należy m.in. wykonywanie uchwał rady, które jest realizowane także poprzez zawarcie umowy.

Ustalenie zatem w badanej uchwale elementów umowy zawieranej z podmiotem dotowanym stanowi naruszenie ww. przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a także wykracza poza granice kompetencji uchwalodawczych rady miasta określone w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W odniesieniu do dotacji celowej na prace konserwatorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków pochodzącej z budżetu samorządu terytorialnego, brak jest upoważnienia ustawowego do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii rozliczania i kontroli dotacji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 stycznia 2011r. sygn. I SA/Kr 1673/10 stwierdził, że „z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej, a już nie trybu czy warunków jej rozliczania. Przepis kompetencyjny mówi wprost jedynie o „zasadach udzielania dotacji”, a więc przykładowo chodzi tu o sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania tego wniosku, formę załatwienia wniosku.”. Stanowiska takie zostały również wyrażone przez regionalne izby obrachunkowe w uchwałach: Kolegium RIO w Warszawie Nr 11.159.2014 z dnia 15 kwietnia 2014r., Kolegium RIO w Opolu Nr 11/41/2011 z dnia 15 kwietnia 2011r., Kolegium RIO w Zielonej Górze Nr 362/2013 z dnia 19 listopada 2013r. oraz Kolegium RIO w Gdańsku Nr 173/p119/D/15 z dnia 25 czerwca 2015r.

W świetle powyższego postanowienia uchwały odnoszące się do sposobu i trybu postępowania, rozliczania dotacji oraz kontroli wykraczają poza granice kompetencji przysługujących Radzie Miasta Malborka. Wspomniane kwestie winny zostać uregulowane w umowie zawartej przez Burmistrza z podmiotem, któremu została udzielona dotacja.

Ponadto Kolegium tut. Izby wskazuje na nieprawidłowość zawartą w § 7 dotyczącym rozliczenia otrzymanej dotacji, tj. w drugiej części zdania Rada postanowiła, iż „...oraz traci prawo do ubiegania się o dotację z budżetu miasta Malborka przez kolejnych pięć lat.”

Zwrot dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego został uregulowany w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz.885 z późn. zm.) w przepisach art. od 251 do 253. Natomiast zawarcie postanowienia o utracie prawa do ubiegania się o dotację z budżetu miasta Malborka przez kolejnych 5 lat jest sprzeczny z obowiązującymi przepisami w/w ustawy. Faktem jest, że przepis art. 145 ust. 6 – nie obowiązującej obecnie ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych przewidywał, iż niewykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wyklucza prawo otrzymania dotacji przez kolejne trzy lata. Jednakże wspomniany przepis utracił swoją moc obowiązującą. Zatem brak podstaw prawnych, aby Rada Miasta Malborka wprowadziła ograniczenia wynikające z zapisu o zawieszeniu na 5 lat możliwości przyznania dotacji.

Ponadto we „Wniosku o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru” stanowiący załącznik nr 1 do badanej uchwały w pozycji V

PODPISY postanowiono: „W przypadku otrzymania dotacji zobowiązuje się do wydatkowania przyznanych środków na realizację wskazanego zadania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.), ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013r. poz.885 ze zm.) oraz ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 poz.168).”. W art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 907 z późn. zm.) wymienione zostały podmioty zobligowane do udzielania zamówień w trybie i na zasadach określonych w tejże ustawie. Przepisy nie mają zastosowania do jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych korzystających ze środków publicznych, których przedmiotem zamówienia będą prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Natomiast pozostałe zapisy wyszczególnione w pozycji V dotyczące wydatkowania środków zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, jak również ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych winny zostać ewentualnie uregulowane w umowie zawartej przez Burmistrza z podmiotem, któremu została udzielona dotacja. Ponadto zapisy te wykraczają poza zakres uchwały określającej zasady udzielania dotacji wynikający z art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W związku z powyższym Kolegium tut. Izby orzekło nieważność powyższych zapisów.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Gdańsku

**Luiza Budner-Iwanicka**