



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 1 lipca 2014 r.

Poz. 2374

### UCHWAŁA NR 0102-134/14 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 25 czerwca 2014 r.

**w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr XLII/308/2014 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 22 maja 2014 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący: Bogdan Gaber

Członkowie:

1. Mirosław Czerny
2. Janusz Facon
3. Anna Michalak
4. Krzysztof Mościbrocki
5. Bogumił Pliszka
6. Ireneusz Rek
7. Halina Stanny

na podstawie art. 18 ust. pkt 1, w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

#### **uchwała, co następuje**

Stwierdza się nieważność § 2 ust. 2 pkt 2, § 8 pkt 2, 3 i 6, § 9, § 10, § 11 i § 12 oraz zapisy wynikające z Załącznika Nr 1 pkt V i Załącznika Nr 2 Uchwały Nr XLII/308/2014 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 22 maja 2014 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

### Uzasadnienie

Rada Miasta Bartoszyce w dniu 22 maja 2014 r. podjęła Uchwałę Nr XLII/308/2014 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. W dniu 29 maja 2014 r. przedmiotowa Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 18 czerwca 2014 r. zawiadomiono Miasto Bartoszyce, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 25 czerwca 2014 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Miasta Bartoszyce nie wziął udziału w posiedzeniu Kolegium Izby. Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, zadania, uprawnienia oraz funkcje nadzorcze zostały ujęte w art. 163-172 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która nadaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność i zapewnia na mocy art. 165 ochronę sądową. Jednocześnie w art. 171 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej poddaje działalność samorządu terytorialnego nadzorowi z punktu widzenia legalności, wykonywanemu przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe. Kryterium nadzoru jest zgodność działalności samorządu z Konstytucją i ustawami (por. wyrok NSA z dnia 16 września 2003 r. Sygn. akt I SA/Wr854/03, opubl. OSS2004/2/43). W celu umożliwienia sprawowania nadzoru przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych w ustawie o samorządzie gminnym w art. 90 ust. 2 określony został obowiązek przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym uchwał rady gminy objętych nadzorem regionalnej izby obrachunkowej w terminie 7 dni od dnia podjęcia uchwały, natomiast w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określono, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 91 cytowanej ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 w/w ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje: Rada Miasta Bartoszyce podejmując przedmiotową Uchwałę, uchwaliła w § 2 ust. 2 pkt 2, że dotacja na prace lub roboty budowlane przy zabytku może finansować nakłady obejmujące przeprowadzenie badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych. Kolegium Izby stwierdza, że powyższy zapis przedmiotowej Uchwały jest sprzeczny z art. 77 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.), który wśród prac konserwatorskich, restauratorskich i robotach budowlanych wykonywanych przy zabytku, nie przewiduje czynności związanych z przeprowadzaniem badań archeologicznych. Tym samym został naruszony art. 81 ust. 1 wymienionej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, poprzez przekroczenie zakresu przedmiotowego dotacji wynikającego z tego artykułu. Zgodnie bowiem z wymienionym art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, dotacja może być udzielona tylko finansowanie lub dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Zgodnie zaś z ust. 2 art. 81 w/w ustawy dotacja, w zakresie określonym w/w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, może być udzielona w wysokości do 100 % nakładów koniecznych na wykonanie przez wnioskodawcę prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Definicje tych trzech wymienionych rodzajów prac (konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych) określa art. 3 pkt 6-8 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Natomiast pojęcie „badań archeologicznych” ustawodawca zdefiniował oddzielnie w art. 3 pkt 11 w/w ustawy i pojęcie to nie pokrywa się ze znaczeniem trzech rodzajów prac przy zabytku określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dodatkowo Kolegium Izby zauważa, iż obowiązki posiadacza zabytku nieruchomości w zakresie sfinansowania prac archeologicznych wyznacza art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Natomiast zgodnie z art. 82a w/w ustawy organem właściwym do udzielania dotacji na przeprowadzenie badań archeologicznych jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. W § 8 pkt 2 i 3 przedmiotowej Uchwały Rada Miasta Bartoszyce uchwaliła, iż Burmistrz zawiera z beneficjentem umowę określającą w szczególności kwotę dotacji i terminy jej przekazania, które w postanowieniach umowy mogą zostać uzależnione od wyniku każdorazowej kontroli postępu prac lub robót budowlanych i rozliczenia tych

wydatków (pkt 2), zobowiązanie beneficjenta do poddania się kontroli przeprowadzonej przez Burmistrza lub osobę przez niego upoważnioną w zakresie przeznaczenia dotacji i wykonania prac lub robót budowlanych (pkt 3). W § 9 badanej Uchwały zapisano, że kontrola, o której mowa w § 8 pkt 3 jest przeprowadzana przez osoby upoważnione przez Burmistrza i polega na: 1) sprawdzaniu rzeczywistego przebiegu realizacji celów zakładanych w zakresie dotowanego zadania pod kątem zgodności z przepisami prawa i zawartą umową (kontrola formalno-merytoryczna); 2) sprawdzaniu dokumentów związanych z realizacją dotowanego zadania (w szczególności znajdujących się w siedzibie podmiotu oryginałów dokumentów finansowych) pod kątem ich zgodności z przepisami prawa. Umową i zasadami rachunkowości (kontrola formalno-rachunkowa). W § 10 przedmiotowej Uchwały Rada Miasta Bartoszyce uchwaliła, iż w celu rozliczenia dotacji beneficjent w sposób i w terminach określonych w umowie składa Burmistrzowi sprawozdania z wykonania prac lub robót budowlanych, zgodnie z załącznikiem nr 2 do uchwały, w którym określono m. in. zakres danych ujętych w tym sprawozdaniu. W ocenie Kolegium Izby powyższymi postanowieniami badanej Uchwały Rada Miasta Bartoszyce wykroczyła poza zakres merytoryczny delegacji z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Jak wynika z art. 81 ust. 1 tej ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego – w tym przypadku Rada Miasta Bartoszyce - powinien uregulować „zasady udzielania i tryb udzielania dotacji”, a więc przykładowo chodzi tu o sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymaganie dokumenty do rozpoznania tego wniosku, formę załatwiania wniosku. Uzależnianie przyznania dotacji od wyników każdorazowej kontroli postępu prac lub robót budowlanych i rozliczenia wydatków poniesionych na prace przy zabytku oraz poddania się takiej kontroli jest sprzeczne z zapisami § 3, 4 i 5 badanej Uchwały, w których określono komu i w jakiej wysokości będzie udzielana dotacja oraz określono wzór wniosku. Ponadto o ile cechą właściwą każdej dotacji jest jej rozliczenie, o tyle czynność taka nie obejmuje kontroli z przebiegu postępu prac lub robót budowlanych czy też kontroli dokumentów finansowych w siedzibie podmiotu lub składanie sprawozdania z wykonania tych prac zgodnie z załącznikiem określonym przez Radę Miasta. Rozliczenie dotacji, to udokumentowanie przed organem dotującym faktu poniesienia wydatków związanych z tego rodzaju dotacją. Kontrola beneficjenta dotacji czy to z postępu prac czy w ogóle „poddania się kontroli” lub przeprowadzenia jej w jego siedzibie, czy też składanie sprawozdania, nie stanowi materii właściwej „udzielaniu” dotacji. Każda kontrola administracyjna w stosunku do podmiotu niepodlegającego organowi kontrolującemu, a taka byłaby kontrola przeprowadzona według zasad określonych przedmiotową Uchwałą, wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Wymieniony art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie zawiera takiego upoważnienia. Ponadto zapisy § 8 pkt 6, które zawierają pouczenie o zakresie odpowiedzialności karnej skarbowej beneficjenta i odpowiedzialności dyscypliny finansów publicznych przy wydatkowaniu środków z otrzymanej dotacji, stanowią przekroczenie zakresu upoważnienia wynikającego z cyt. art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, bowiem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został w tym artykule upoważniony jedynie do ustalania zasad udzielania dotacji. W § 11 badanej Uchwały Rada Miasta Bartoszyce określiła zasady zwrotu dotacji w przypadku częściowego lub całkowitego niewykonania zadania z przyczyn leżących po stronie beneficjenta lub wykorzystania jej niezgodnie z przeznaczeniem, odsyłając w tym zakresie do zapisów umowy. Postanowienia powyższe również wykraczają poza kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, określone w art. 81 ust. 1 wymienionej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji oraz dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie w nadmiernej wysokości uregulowane są przepisami art. 251 i art. 252, a co do sposobu rozliczania dotacji – art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.). Dlatego też nie ma podstaw prawnych do odrębnego ich regulowania i powielania w aktach prawa miejscowego. W sytuacji, gdy w odrębnych ustawach brak jest uregulowań określających zasady i tryb zwrotu dotacji, stosuje się w tym zakresie zapisy zawarte w ustawie o finansach publicznych, co wynika bezpośrednio z art. 253 ustawy finansach publicznych. W odniesieniu do dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, pochodzącej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, brak jest w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przepisów regulujących tryb i zasady jej zwrotu oraz rozliczania, brak też jest upoważnienia dla regulowania tej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Zatem w tej materii muszą mieć zastosowanie wspomniane przepisy ustawy o finansach publicznych (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. sygn. akt I SA/Kr 1673/10). W § 12 ust. 1 i 2 przedmiotowej Uchwały Rada Miasta Bartoszyce postanowiła, że Burmistrz prowadzi zestawienie danych o udzielonych dotacjach oraz informuje inne organy uprawnione do udzielania dotacji na prace lub roboty budowlane przy zabytkach o dotacjach przyznanych przez Radę miasta Bartoszyce oraz określiła jakie dane ma zawierać w/w zestawienie. Powyższe zapisy – zdaniem Kolegium Izby – należy uznać za zbędne w świetle art. 82 ust. 1 i ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w myśl którego łączna kwota dotacji na prace konserwatorskie,

restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, udzielonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, wojewódzkiego konserwatora zabytków bądź organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, nie może przekraczać wysokości 100 % nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót, zaś w celu zapewnienia realizacji postanowień określonych w ust. 1 organy uprawnione do udzielania dotacji prowadzą wykazy udzielonych dotacji oraz informują się wzajemnie o udzielonych dotacjach. W załączniku Nr 1 - Wniosek o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, będącego integralną częścią przedmiotowej Uchwały, w pkt V Podpisy, zamieszczono klauzulę, iż w przypadku otrzymania dotacji beneficjent zobowiązany jest do wydatkowania przyznanych środków na realizację wskazanego zadania stosować przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.). Również w Załączniku Nr 2 – Sprawozdanie z wykonania prac lub robót, w pkt 1 - Oświadczenia i podpisy zawarto zapis: „niniejszym oświadczam, że środki publiczne otrzymane od Gminy Nysa (?) zostały wydatkowane zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.). Powyższe zapisy nie mają podstaw prawnych. Zakres podmiotowy ustawy Prawo zamówień publicznych określony w art. 3 ust. 1 tej ustawy nie wskazuje podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych jako zobowiązanych do stosowania jej przepisów. Natomiast z treści art. 3 ust. 3 w/w ustawy Prawo zamówień publicznych wynika, że podmioty, o których mowa w ust. 1, przyznając środki finansowe na dofinansowanie projektu, mogą uzależnić ich przyznanie od zastosowania przy ich wydatkowaniu zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości. Przepis ten nie uprawnia do uzależnienia przyznania środków od zastosowania przepisów o zamówieniach publicznych, a jedynie pozwala na uzależnienie przyznania środków od zastosowania przy ich wydatkowaniu niektórych zasad określonych w tej ustawie, a mianowicie zasady równego traktowania, zasady uczciwej konkurencji i zasady przejrzystości. Kolegium Izby ponadto zwraca uwagę, iż niedopuszczalne jest w Uchwale Rady Miasta Bartoszyce odwoływać się do innej gminy (Nysa), ponieważ przedmiotowa Uchwała stanowi akt prawa miejscowego uchwalony przez Radę Miasta Bartoszyce, a nie Radę Gminy Nysa. Za istotne naruszenie prawa należy uznać również wprowadzenie w pkt 2 Załącznika Nr 2, następującego oświadczenia: „niniejszym oświadczam, że wszystkie dane ujęte w sprawozdaniu są zgodne ze stanem faktycznym a także, że znana mi jest odpowiedzialność karna z art. 233 Kodeksu Karnego”. Kolegium Izby stwierdza, iż norma postępowania zawarta w art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks Karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.) wiąże odpowiedzialność ze składaniem zeznania w „postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy”. W omawianym przypadku czynności określone w Załączniku Nr 2, zobowiązujące beneficjenta do składania sprawozdania - nie byłyby czynnościami dokonywanymi „na podstawie ustawy”, ale na podstawie przedmiotowej uchwały. Zawarcie w treści Uchwały kwestionowanego zapisu wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i tym samym brak jest podstaw prawnych do określenia obowiązków pod rygorem odpowiedzialności karnej. Reasumując powyższe rozważania stwierdzić należy, że wszelkie próby modyfikacji regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego - a niewątpliwie Uchwała Rady Miasta Bartoszyce w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, jest aktem prawa miejscowego – uznać należy za niedopuszczalne. Zakres stosunków normowanych uchwałą podejmowaną na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może kształtować wyłącznie na podstawie i w granicach przepisów prawa. Zawarta w tym artykule norma kompetencyjna, upoważnia radę gminy do określenia zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru. Przepis kompetencyjny mówi wprost jedynie o "zasadach udzielania dotacji", a więc nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do określenia na przykład przeprowadzania kontroli realizacji zadania czy też obowiązek złożenia sprawozdania i dokumentów związanych z realizacją dotowanego zadania lub obowiązek upowszechniania informacji o udzielonych dotacjach czy też rozszerzania zakresu prac wykonywanych przy zabytku o prace archeologiczne. Zapisy przedmiotowej uchwały, o których mowa wyżej, tj. zapisy § 2 ust. 2 pkt 2, § 8 pkt 2, 3 i 6, § 9, § 10, § 11 i § 12 oraz zapisy wynikające z Załącznika Nr 1 pkt V i Załącznika Nr 2 pkt 1 i pkt 2 Uchwały Nr XLII/308/2014 Rady Miasta Bartoszyce z dnia Rady Miasta Bartoszyce z dnia 22 maja 2014 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie postanowiło, jak w sentencji.

*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.*

*Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.*

**Z-ca Prezesa Regionalnej  
Izby Obrachunkowej  
w Olsztynie**

**Bogdan Gaber**