

Uchwała nr 37/2012
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 11 kwietnia 2012 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XVII/134/2012 Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały nr XVII/134/2012 Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, wobec istotnego naruszenia przepisów: art. 77 i 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.) — zwanej dalej „uoz” — oraz art. 251 i 252 w związku z art. 253 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) — zwanej dalej „ufp”.

Uzasadnienie

Uchwała nr XVII/134/2012 Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu — Zespołu w Legnicy 15 marca 2012 roku.

Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym — zwanej dalej „usg” — oraz art. 81 ust. 1 uoz.

W przedmiotowym akcie prawa miejscowego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wprowadził m.in. następujące postanowienia:

- a) w § 2 ust. 2 uchwały wskazano, że: „Dotacja na prace lub roboty budowlane przy zabytku może finansować nakłady obejmujące:
- (...)
 - 5) wykonanie projektu budowlanego,
 - (...)
 - 9) odnowienie lub uzupełnienie tynków i okładzin architektonicznych albo ich całkowite odtworzenie,
 - 10) odnowienie lub całkowite odtworzenie okien, w tym ościeżnic i okiennic, zewnętrznych drzwi, więźby dachowej, pokrycia dachowego, rynien i rur spustowych,
 - 11) modernizację instalacji elektrycznej,
 - 12) wykonanie instalacji przeciwwilgociowej,
 - 13) zakup materiałów konserwatorskich i budowlanych niezbędnych do wykonania prac i robót budowlanych”;

- b) w § 11 uchwały wskazano, że: „W przypadku częściowego lub całkowitego niewykonania doto-
wanego zadania z przyczyn leżących po stronie beneficjenta, niewykorzystana część przekaza-
nych środków dotacji podlega zwrotowi do budżetu Gminy Jerzmanowa na zasadach określonych
w umowie”;
- c) w części III załącznika nr 3 do uchwały określającym „sprawozdanie końcowe z wykonania prac
konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku” zawarto postanowienie:
„Oświadczam(-my), pod rygorem odpowiedzialności karnej na podstawie art. 233 Kodeksu
Karnego, że:
 - 1) od daty zawarcia umowy nie zmienił się status prawny podmiotu,
 - 2) wszystkie podane w niniejszym sprawozdaniu informacje oraz załączniki są zgodne z aktual-
nym stanem prawnym i faktycznym,
 - 3) zamówienia na dostawy, usługi i roboty budowlane za środki finansowe uzyskane w ramach
umowy zostały dokonane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo
zamówień publicznych,
 - 4) wszystkie kwoty wymienione w zestawieniu faktur (rachunków) zostały faktycznie po-
niesione”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu oceniając zgodność z prawem regula-
cji zawartych w badanej uchwale ustaliło, co następuje.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 usg, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca
przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować
orzeczenie w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazanie nieistotnego naruszenia prawa.
Jak wskazuje ukształtowana linia orzecnicza sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń
przepisów skutkujących nieważnością uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć
należy m.in. naruszenia przepisów prawa materialnego, jak i proceduralnego, polegające w szczegól-
ności na wadliwej ich wykładni (por. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

W § 2 ust. 2 badanej uchwały przewidziano zmodyfikowany zakres prac (nakładów koniecznych)
finansowanych w związku z prowadzeniem na danym zabytku prac konserwatorskich, restauratorskich
i robót budowlanych, w stosunku do zakresu prac enumeratywnie wymienionych w art. 77 uoz.
W myśl tego przepisu dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane może
obejmować nakłady konieczne na:

- 1) sporządzenie ekspertyz technicznych i konserwatorskich,
- 2) przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych,
- 3) wykonanie dokumentacji konserwatorskiej,
- 4) opracowanie programu prac konserwatorskich i restauratorskich,
- 5) wykonanie projektu budowlanego zgodnie z przepisami Prawa budowlanego,
- 6) sporządzenie projektu odtworzenia kompozycji wnętrza,
- 7) zabezpieczenie, zachowanie i utrwalenie substancji zabytku,
- 8) stabilizację konstrukcyjną części składowych zabytku lub ich odtworzenie w zakresie niezbę-
dnym dla zachowania tego zabytku,
- 9) odnowienie lub uzupełnienie tynków i okładzin architektonicznych albo ich całkowite odtwo-
rzenie, z uwzględnieniem charakterystycznej dla tego zabytku kolorystyki,
- 10) odtworzenie zniszczonej przynależności zabytku, jeżeli odtworzenie to nie przekracza 50%
oryginalnej substancji tej przynależności,
- 11) odnowienie lub całkowite odtworzenie okien, w tym ościeżnic i okiennic, zewnętrznych odrzwi
i drzwi, więźby dachowej, pokrycia dachowego, rynien i rur spustowych,

- 12) modernizację instalacji elektrycznej w zabytkach drewnianych lub w zabytkach, które posiadają oryginalne, wykonane z drewna części składowe i przynależności,
- 13) wykonanie izolacji przeciwwilgociowej,
- 14) uzupełnianie narysów ziemnych dzieł architektury obronnej oraz zabytków archeologicznych nieruchomych o własnych formach krajobrazowych,
- 15) działania zmierzające do wyeksponowania istniejących, oryginalnych elementów zabytkowego układu parku lub ogrodu,
- 16) zakup materiałów konserwatorskich i budowlanych, niezbędnych do wykonania prac i robót przy zabytku wpisanym do rejestru, o których mowa w pkt 7–15,
- 17) zakup i montaż instalacji przeciwwłamaniowej oraz przeciwpożarowej i odgromowej.

Powyższa regulacja precyzuje kategorie nakładów koniecznych, na które może zostać przyznana dotacja celowa na prace lub roboty przy zabytkach wpisanych do rejestru. Ustawodawca wymienił nakłady konieczne, które pogrupowane zostały na siedemnaście kategorii, wyróżnianych ze względu na przeznaczenie środków, angażowanych w realizację prac lub robót przy zabytku. Jest to wyliczenie zamknięte, tzn. dotacja może być przeznaczona tylko i wyłącznie na wydatki (nakłady), mieszczące się w ramach jednej z powyższych siedemnastu kategorii. Również za niedopuszczalne uznać należy ograniczenie lub rozszerzenie w akcie prawa miejscowego zakresu prac przy zabytku w stosunku do wskazanego wyżej katalogu ustawowego.

Kolegium stwierdziło również, że w § 11 uchwały wprowadzono niezgodne z prawem unormowanie. Przepis art. 81 uoz stanowi, że 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, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Z treści powołanego przepisu wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielenia dotacji celowej, a 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. Natomiast zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w art. 251 i 252, a co do sposobu rozliczania dotacji — w art. 250 ufp. 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 ufp, co wynika bezpośrednio z treści jej art. 253. Co więcej, w odniesieniu do dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków pochodzącej z budżetu samorządu terytorialnego brak jest w uoz 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 ufp (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. akt I SA/Kr 1673/10).

Za istotne naruszenie prawa uznać również należy wprowadzenie w części III załącznika nr 3 do uchwały oświadczenia składanego pod rygorem odpowiedzialności karnej na podstawie art. 233 Kodeksu karnego.

Norma postępowania zawarta w art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.) wiąże odpowiedzialność ze składaniem zeznania w „postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy”. Mając na względzie fakt, że czynności w zakresie rozliczenia dotacji nie są czynnościami dokonywanymi „na podstawie ustawy”, ale na podstawie badanej uchwały, uznać należy, iż zawarcie w treści uchwały kwestionowanego zapisu wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorial-

nego i tym samym brak jest podstaw prawnych do określania obowiązków pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Ponadto w tym oświadczeniu znajduje się zapis dotyczący realizacji zadań z zastosowaniem przepisów ustawy — Prawo zamówień publicznych, co nie znajduje podstaw prawnych. Zakres podmiotowy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. — Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.) — zwanej dalej „Pzp” — określony w art. 3 ust. 1 nie wskazuje podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych jako zobowiązanych do stosowania jej przepisów. Natomiast z treści przepisu art. 3 ust. 3 Pzp 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.

Nieuprawniona jest również zawarta w § 3 uchwały modyfikacja art. 71 uoz określającego krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotacje.

Reasumując powyższe rozważania stwierdzić należy, że wszelkie próby modyfikacji regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego uznać należy za niedopuszczalne. Oczywiście regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu muszą być uchwalane na podstawie delegacji i w granicach aktów hierarchicznie wyższych (ustaw, Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisów prawa międzynarodowego). Wyższa moc prawna tych drugich powoduje, że normy postępowania zawarte w aktach niższego rzędu (tu: uchwały rady gminy), winny być z nimi zgodne i zgodnie z nimi muszą być interpretowane.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło, jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Jerzmanowa przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Św. Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus