

**Uchwała Nr 116/p120/D/16**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku**  
**z dnia 5 maja 2016 r.**

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 32 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.), art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.), art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XVI/114/2016 Rady Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie: zasad i trybu udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Nowodworskiego na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach nieruchomych i ruchomych wpisanych do rejestru zabytków znajdujących się na terenie Powiatu Nowodworskiego, sposobu jej rozliczania i kontroli wykorzystania

**orzeka nieważność:**

- 1) § 5,
- 2) § 6,
- 3) § 7,
- 4) załącznika Nr 2,
- 5) załącznika Nr 3 do badanej uchwały.

**U Z A S A D N I E N I E**

W dniu 29 marca 2016 r. Rada Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim podjęła uchwałę Nr XVI/114/2016 w sprawie: zasad i trybu udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Nowodworskiego na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach nieruchomych i ruchomych wpisanych do rejestru zabytków znajdujących się na terenie Powiatu Nowodworskiego, sposobu jej rozliczania i kontroli wykorzystania.

Powyższa uchwała wpłynęła do tutejszej Izby dnia 22 kwietnia 2016 r., zaś w dniu 5 maja 2016 r., 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 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W § 5 uchwały Rada Powiatu postanowiła, że: „1. Przekazanie dotacji następuje na podstawie pisemnej umowy zawartej na czas realizacji prac, nie dłuższym jednak niż do 31 grudnia danego roku. Wzór umowy stanowi załącznik nr 2 do uchwały.

2. Umowa o udzielenie dotacji na dofinansowanie prac, które zostaną przeprowadzone w roku złożenia wniosku zawiera:

- 1) zakres planowanych prac i termin ich realizacji;
- 2) wysokość udzielonej dotacji oraz termin i tryb jej płatności;
- 3) tryb kontroli wykonywania umowy;
- 4) sposób rozliczenia dotacji;
- 5) warunki i sposób zwrotu niewykorzystanej dotacji albo dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem.”

Natomiast w § 6 badanej uchwały Rada Powiatu ustaliła, że: „1. Zarząd Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim ma prawo kontroli realizacji zadania finansowanego dotacją.

2. Kontrola może być przeprowadzona przez osoby upoważnione przez Zarząd Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim i polega na:

- 1) sprawdzeniu rzeczywistego przebiegu realizacji zadania;
- 2) sprawdzeniu dokumentów związanych z realizacją dotowanego zadania;
- 3) z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół.”

Z kolei w § 7 uchwały ustalono, że: „1. W celu rozliczenia dotacji beneficjent w terminie określonym w umowie składa Zarządowi Powiatu w Nowym Gdańskim sprawozdanie z wykonania prac lub robót budowlanych.

2. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 3 do uchwały.

3. Do sprawozdania dołącza się:

- 1) faktury, rachunki, które opłacone zostały w całości lub w części ze środków pochodzących z dotacji;
- 2) wyciąg z rachunku bankowego beneficjenta potwierdzający poniesienie wydatków;
- 3) dokument potwierdzający odbiór prac przez organ ochrony zabytków;
- 4) zdjęcie zabytku po wykonaniu prac na które przyznano dotację;
- 4) kopie dokumentów powinny być potwierdzone za zgodność z oryginałem.”

W ocenie Kolegium tut. Izby ustalenie treści § 5, § 6 i § 7 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 będącej aktem prawa miejscowego.

Przed wszystkim zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie obejmuje, zdaniem Kolegium tut. Izby, regulacji treści umowy zawieranej z podmiotem dotowanym, gdyż, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, to organ wykonawczy wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Z art. 32 ust. 2 ww. ustawy wynika zaś, że do zadań zarządu powiatu należy m.in. wykonywanie uchwał rady, które jest realizowane także poprzez zawarcie umowy.

Jednocześnie Kolegium wskazuje, że obligatoryjne elementy umowy dotyczącej dotacji celowej zostały określone w art. 250 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Ustalenie zatem w badanej uchwale elementów umowy zawieranej z podmiotem dotowanym stanowi naruszenie ww. przepisów, a także wykracza poza granice kompetencji uchwałodawczych Rady Powiatu określone w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zgodnie z ww. przepisem 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.

Ponadto w tym miejscu należy podkreślić, że w odniesieniu do dotacji celowej na prace konserwatorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków pochodzącej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, brak jest także 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 2011 r. sygn. I SA/Kr 1673/10 stwierdził, że „z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. 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.”

Stanowisko takie zostało również wyrażone przez regionalne izby obrachunkowe w uchwałach: Kolegium RIO w Warszawie Nr 11.159.2014 z dnia 15 kwietnia 2014 r., Kolegium

RIO w Opolu Nr 11/41/2011 z dnia 15 kwietnia 2011 r., Kolegium RIO w Zielonej Górze Nr 362/2013 z dnia 19 listopada 2013 r. oraz Kolegium RIO w Gdańsku Nr 173/p119/D/15 z dnia 25 czerwca 2015 r.

W świetle powyższego postanowienia uchwały odnoszące się do rozliczania dotacji oraz kontroli realizacji zadania wykraczają poza granice kompetencji przysługujących Radzie Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim, określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wspomniane kwestie winny zostać uregulowane w umowie zawartej przez Zarząd Powiatu z podmiotem, któremu została udzielona dotacja.

Jednocześnie Kolegium tut. Izby podkreśla, że podziela pogląd wielokrotnie reprezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, że w stosunkach obowiązujących w administracji publicznej nie obowiązuje zasada, że co nie jest zakazane jest dozwolone, lecz przeciwnie - obowiązuje zasada, że dozwolone jest tylko to, na co zezwalają przepisy prawa (tak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Lu 883/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 grudnia 2008 r. sygn. akt III SA/Łd 400/08). Odwołując się nadto do interpretacji zasady legalizmu w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zauważyć można, że „samoistne” znaczenie reguły zawartej w art. 7 Konstytucji (organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa) sprowadzone zostało do dyrektywy interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady - co nie jest zakazane, jest dozwolone (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r. sygn. akt K 20/01 publ. OTK-A 2002 r. z. 3).

Z uwagi na orzeczenie nieważności postanowień § 5 i § 7 badanej uchwały za zbędną i bezprzedmiotową należało uznać treść załączników Nr 2 i 3 do uchwały, określających wzór umowy oraz wzór sprawozdania z wykonania prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków położonym na obszarze Powiatu Nowodworskiego, dlatego też Kolegium tut. Izby orzekło o ich nieważności.

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  
*Lutza Budner-Jurkiewicz*

