



UCHWAŁA NR 12/53/2019
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 10 maja 2019 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|--|--------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 8/ Radosław Hrychorczuk |
| 2/ Roman Drozdowski | 9/ Bogusław Wenus |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 10/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 11/ Zofia Dolewka |
| 5/ Bogdan Łągwa | 12/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 13/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Agnieszka Kamyczek-Maszewska | 14/ Anna Adamczewska |

po rozpoznaniu w dniu 10 maja 2019 r. uchwały Nr V/31/2019 Rady Gminy w Bolesławcu z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji z budżetu Gminy Bolesławiec na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 506) oraz 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 ze zm.)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 71 ust. 1 i 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r., poz. 2067 ze zm.) oraz art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.) **stwierdza nieważność** uchwały Nr V/31/2019 Rady Gminy w Bolesławcu z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji z budżetu Gminy Bolesławiec na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, **w części dotyczącej:**

- 1) słów „*sposób jej rozliczenia i kontroli*”, występujących w § 1 uchwały,
- 2) słów „*przez właściciela lub posiadacza zabytku wpisanego do rejestru zabytków*”, występujących w § 3 pkt 1 uchwały,
- 3) słów „*na wniosek Wójta Gminy Bolesławiec*”, występujących w § 5 pkt 1 uchwały,
- 4) § 6 pkt 2 i 3, § 8, § 9, § 10 pkt 1 i § 11 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr V/31/19 Rady Gminy w Bolesławcu z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji z budżetu Gminy Bolesławiec na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 12 kwietnia 2019 r. Kolegium Izby zbadało przedmiotową uchwałę

na posiedzeniu w dniu 10 maja 2019 r. Przedstawiciele Gminy, zawiadomionej o terminie posiedzenia, nie wzięli w nim udziału.

Zgodnie z § 1 uchwały, Rada Gminy ustaliła „zasady udzielania dotacji z budżetu Gminy Bolesławiec na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach, wpisanych do rejestru zabytków, sposób jej rozliczania i kontroli oraz postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji”. W podstawie prawnej uchwały zostały powołane w szczególności art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 221 ust. 1 i 4 ustawy o finansach publicznych (co do dopuszczalności zastosowania art. 221 ustawy o finansach publicznych do przedmiotowych dotacji będzie mowa w dalszej części uzasadnienia). Podstawowe znaczenie dla oceny badanej uchwały ma treść art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi, że w trybie określonym odrębnymi przepisami **dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku** wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków **może być udzielona przez organ stanowiący gminy**, powiatu lub samorządu województwa, **na zasadach określonych w pojętej przez ten organ uchwale**. Kolegium Izby przyjmuje, że w pojęciu „zasad udzielania dotacji” w rozumieniu tego przepisu mieszczą się ustalenia dotyczące tego komu mogą być udzielone dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia tego wniosku.

W § 2 pkt 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że dotacje z budżetu Gminy Bolesławiec mogą być udzielane osobom posiadającym tytuł prawny do zabytku, w tym przedsiębiorcom, natomiast w § 3 pkt 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że udzielenie dotacji przez gminę może nastąpić po złożeniu przez właściciela lub posiadacza zabytku wpisanego do rejestru zabytków wniosku w tej sprawie. W ocenie Kolegium Izby zawarte w § 3 pkt 1 uchwały określenie podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o udzielenie dotacji jest sprzeczne z art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a przy tym wewnętrznie niespójne z zacytowanym wyżej § 2 pkt 1 uchwały. Krąg podmiotów uprawnionych do składania wniosków o udzielenie dotacji powinien być zbieżny z kręgiem podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotacje, a posiadacz zabytku nie powinien być wskazany jako podmiot uprawniony do złożenia wniosku, gdyż sam fakt posiadania zabytku nie przesądza o przysługiwaniu tytułu prawnego do danego zabytku. O dotacje na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków mogą się ubiegać te podmioty, które stosownie do art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami są zobowiązane do finansowania prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tych zabytkach, czyli osoby fizyczne i jednostki organizacyjne posiadające tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego. W konsekwencji tylko te osoby mogą składać we własnym imieniu wnioski o udzielenie dotacji.

W § 5 pkt 1 uchwały postanowiono, że dotacje przyznaje Rada Gminy w Bolesławcu na wniosek Wójta Gminy Bolesławiec. W ocenie Kolegium Izby taka regulacja jest sprzeczna z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi m.in., że dotacja na prace

konserwatorskie, restauratorskie, lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy. Skoro ustawodawca przyznał radzie gminy prawo decydowania o przyznaniu dotacji, to dokonuje ona tego samodzielnie. Uchwała nie może uzależniać decyzji rady w tym zakresie od wniosku wójta, a tym samym upoważniać wójta do negatywnej selekcji wniosków o przyznanie dotacji, gdyż w ten sposób dochodzi do naruszenia wyłącznej kompetencji rady gminy w przedmiocie udzielania dotacji. Do zadań wójta jako organu wykonawczego należą jedynie czynności techniczno-administracyjne, takie jak zebranie wniosków, dokonanie ich sprawdzenia pod względem formalnym i przedstawienie radzie, która podejmie decyzję w sprawie udzielenia dotacji. Stanowisko co do sprzeczności z prawem postanowienia uchwały, mocą której udzielenie przez radę gminy dotacji na prace przy zabytkach zostało uzależnione od wniosku wójta, zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 kwietnia 2013 r. sygn. I SA/Kr 83/13 i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 27 kwietnia 2017 r. sygn. IV SA/Po 160/17.

W § 6 pkt 2 i 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, że w przypadku wykorzystania na realizację umowy tylko części przekazanej kwoty dotacji niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi oraz że zwrot dotacji w sytuacji, o której mowa w ust. 2 następuje w terminach ustalonych w umowie. W ocenie Kolegium Izby te postanowienia są sprzeczne z art. 251 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który przewiduje obowiązek zwrotu dotacji w części niewykorzystanej w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Zbędne jest powtarzanie za ustawą w akcie prawa miejscowego, że niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi, natomiast niedopuszczalne jest odesłanie w akcie prawa miejscowego do ustaleń umownych w zakresie terminu zwrotu dotacji w części niewykorzystanej, skoro termin zwrotu wynika z ustawy.

W § 8 uchwały Rada Gminy uregulowała zagadnienia rozliczenia zadania, na wykonanie którego została przyznana dotacja, zaś w § 9 uchwały - zagadnienia kontroli wykonania zadania. W ocenie Kolegium Izby te zagadnienia nie mieszczą się w pojęciu zasad udzielania dotacji w rozumieniu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Powołany przepis nie stanowi podstawy do normowania kwestii dotyczących rozliczania zadania czy kontroli wykonania zadania. Podstawy prawnej do normowania zagadnień odnoszących się do sposobu rozliczania dotacji i kontroli nie stanowi również powołany w badanej uchwale Rady Gminy art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, gdyż ten przepis nie ma zastosowania do dotacji udzielanych na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach, na zasadach określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Umocowanie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia m.in. sposobu rozliczania dotacji oraz sposobu kontroli wykonywanego zadania zleconego, o którym jest mowa w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, dotyczy innych zadań niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a ochrona zabytków mieści się w pojęciu ochrony dóbr kultury w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 16 tej ustawy. Ponadto inny jest zakres podmiotowy dotacji z art. 221 ustawy o finansach publicznych i dotacji z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis art. 221 ustawy o finansach publicznych ma zastosowanie do podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku, a dotacja

udzielana na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach na zasadach określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi wsparcie dla podmiotów posiadających tytuł prawny do zabytku i nie muszą to być podmioty niedziałające w celu osiągnięcia zysku. Rada Gminy w Bolesławcu miała przecież tego świadomość, skoro zaznaczyła w § 2 uchwały, że dotacje mogą być udzielone przedsiębiorcom. Z uwagi na to, że Rada Gminy nie była umocowana do unormowania ani zagadnień rozliczenia zadania, ani kontroli wykonania zadania, Kolegium uznało za sprzeczne z prawem nie tylko postanowienia § 8 i 9, ale również § 1 uchwały w części dotyczącej słów „sposób jej rozliczenia i kontroli” (pełne brzmienie § 1: „Ustala się zasady udzielania dotacji z budżetu Gminy Bolesławiec na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach, wpisanych do rejestru zabytków, sposób jej rozliczania i kontroli oraz postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji”).

W § 10 pkt 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że podanie przez podmiot nieprawidłowych informacji w celu uzyskania dotacji, brak terminowego rozliczenia dotacji stanowi podstawę natychmiastowego zwrotu dotacji. W ocenie Kolegium Izby jest to sprzeczne z art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych, które normują przesłanki zwrotu dotacji i terminy zwrotu dotacji, nie wprowadzając przy tym przypadku natychmiastowego zwrotu dotacji. Rada gminy nie może ustalać własnych unormowań dotyczących zwrotu dotacji, odmiennych od unormowań wskazanych w ustawie. Zagadnienia zwrotu dotacji nie mieszczą się w pojęciu zasad udzielania dotacji określonych przez organ stanowiący gminy w rozumieniu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W § 11 Rada Gminy postanowiła, że umowa może być rozwiązana ze skutkiem natychmiastowym w przypadku niewykonania umowy, nieterminowego wykonania umowy lub wykorzystania środków na cele niezgodne z przedmiotem umowy. W ocenie Kolegium Izby to uregulowanie wykracza poza zakres delegacji wynikającej z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W pojęciu zasad udzielania dotacji nie mieści się kreowanie elementów umów o dotację. Treść umowy, w granicach obowiązującego prawa, zależy od woli stron - organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego i podmiotu, któremu organ stanowiący postanowił udzielić dotacji.

Z uwagi na sprzeczność z prawem badanej uchwały w omówionym wyżej zakresie, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi stwierdziło nieważność uchwały Nr V/31/2019 Rady Gminy w Bolesławcu w części dotyczącej:

- 1) słów „*sposób jej rozliczenia i kontroli*”, występujących w § 1 uchwały,
- 2) słów „*przez właściciela lub posiadacza zabytku wpisanego do rejestru zabytków*”, występujących w § 3 pkt 1 uchwały,
- 3) słów „*na wniosek Wójta Gminy Bolesławiec*”, występujących w § 5 pkt 1 uchwały,
- 4) § 6 pkt 2 i 3, § 8, § 9, § 10 pkt 1 i § 11 uchwały.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, którą przywołano w podstawie prawnej badanej uchwały Rady Gminy w Bolesławcu, została uchylona w dniu 1 stycznia 2006 r.

W ocenie Kolegium Izby regulacje uchwały Nr V/31/2019 Rady Gminy w Bolesławcu w części pozostawionej w obrocie prawnym pozostają kompletne i ich zastosowanie umożliwia przeprowadzenie stosownego postępowania i udzielenie dotacji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium

**Prezes RIO w Łodzi
Ryszard Paweł Krawczyk**