

Uchwała nr 63/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 29 lipca 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr IX.35.2015 Rady Gminy Zagrodno z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji z budżetu gminy Zagrodno na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach, sposobu jej rozliczania i kontroli oraz postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 i z 2013 r. poz. 1646) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały nr IX.35.2015 Rady Gminy Zagrodno z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji z budżetu gminy Zagrodno na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach, sposobu jej rozliczania i kontroli oraz postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji — z powodu istotnego naruszenia art. 81 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 i z 2015 r. poz. 397).

Uzasadnienie

Uchwała nr IX.35.2015 Rady Gminy Zagrodno z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji z budżetu gminy Zagrodno na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach, sposobu jej rozliczania i kontroli oraz postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu — Zespołu w Legnicy — 29 czerwca 2015 roku.

Przedmiotową uchwałą, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, oraz art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 i z 2015 r. poz. 397), zwanej dalej „u.o.z.o.z.”, Rada Gminy m.in. określiła:

- w § 2 ust. 2, iż „O dotację z budżetu gminy Zagrodno mogą ubiegać się osoby fizyczne lub inne jednostki organizacyjne będący właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadające tytuł prawny wynikający z użytkowania wieczystego lub trwałego zarządu”;

- w § 5 ust. 2 elementy, które w szczególności powinna zawierać umowa z wnioskodawcą, któremu została przyznana dotacja (ust. 1 pkt 1–12), a w § 5 ust. 3–7 warunki zawarcia umowy oraz dalsze jej postanowienia, m.in. czas na jaki może być zawarta, możliwość zmiany umowy;

- w § 7 obowiązki Wójta Gminy w zakresie kontroli i oceny realizacji zadania (ust. 1 i 2), w tym uprawnienia pracowników Urzędu Gminy do przeprowadzania czynności kontrolnych (ust. 3) i warunki natychmiastowego rozwiązania umowy (ust. 4);

- w § 8 termin przedstawienia przez otrzymującego dotację rozliczenia zadania pod względem merytorycznym i finansowym (ust. 1 i 2), w tym wzór rozliczenia (stanowiący załącznik nr 2 do uchwały); termin zatwierdzenia rozliczenia przez pracownika merytorycznego (ust. 3); termin zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem i części dotacji niewykorzystanej (ust. 4);

- w § 10, iż o ponowne udzielenie dotacji na prace, które zostały dofinansowane na podstawie zawartej umowy wnioskodawca może ubiegać się po upływie 10 lat od zakończenia prac.

Badając zgodność z prawem wymienionej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) oraz art. 40 ust. 1 u.s.g., organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

W ocenie Kolegium, wskazane uregulowania uchwały Rady Gminy Zagrodno w sposób istotny naruszają art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z., wykraczają bowiem poza przyznany zakres upoważnienia dla rady gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała. Powołany art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. 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, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Przepis ten przyznaje więc radzie gminy kompetencję wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, ale już nie do określenia podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, treści umowy o udzielenie dotacji, trybu czy warunków jej rozliczenia, trybu i warunków kontroli wykonania prac i robót, na które udzielona została dotacja, czy terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji lub dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 stycznia 2011 r. (sygn. akt I Sa/Kr 1673/10), „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 udzielenia dotacji celowej, a już nie trybu czy warunków jej rozliczenia. 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 wniosku, formę załatwienia wniosku”.

Rada gminy ustalając zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zobowiązana jest uwzględnić ogólnie obowiązujące przepisy dotyczące normowanego zagadnienia i nie regulować powtórnie zagadnień, które określają ustawy.

Stanowiąc w § 2 ust. 2 uchwały, że o dotację z budżetu gminy Zagrodno mogą ubiegać się „osoby fizyczne lub inne jednostki organizacyjne będący właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadające tytuł prawny wynikający z użytkowania wieczystego lub trwałego zarządu”, Rada nieprawidłowo określiła krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 u.o.z.o.z., w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku, a sprawowanie opieki nad zabytkami, w tym finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, do którego tytuł prawny, określony w ust. 1, posiada jednostka samorządu terytorialnego, jest zadaniem własnym tej jednostki (art. 71 ust. 2). Dla podmiotowego zakresu obowiązku finansowania opieki nad zabytkami (art. 71 u.o.z.o.z.) znaczenie ma zatem tytuł prawny dysponenta zabytku, przy czym nie ma tu znaczenia, czy jest to tytuł prawny w postaci prawa rzeczowego, jak prawo własności albo ograniczone prawo rzeczowe, np. użytkowanie, czy też w postaci prawa umownego, np. wynikającego z umowy dzierżawy. Zgodnie z art. 336 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r. poz. 121, z późn. zm.), posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny). Posiadanie przedstawia się zatem jako stan faktyczny określonego władztwa nad rzeczą i nie może być utożsamiane z tytułem prawnym, o którym mowa w cytowanym wyżej art. 71 u.o.z.o.z. Oznacza to, że przepis art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. nie znajduje zastoso-

wania do posiadacza zabytku legitymującego się w stosunku do niego jedynie tytułem faktycznym, a nie prawnym. Z § 2 ust. 2 uchwały wynika natomiast, że o dotację może ubiegać się także „posiadacz zabytku”, mimo że Rada Gminy, w ramach kompetencji wynikających z art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z., nie posiada uprawnień do określania innego kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację niż ustalony w art. 71 tejże ustawy.

W § 2 ust. 2 uchwały Rada Gminy zdecydowała również, że podmiot, na rzecz którego został ustanowiony „trwały zarząd”, może ubiegać się o udzielenie dotacji z budżetu gminy. Trwały zarząd, zgodnie z art. 43 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r. poz. 518, z późn. zm.), zwanej dalej „u.g.n.”, jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Zgodnie z art. 4 pkt 10 u.g.n. przez jednostkę organizacyjną należy rozumieć samorządową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego jednostki samorządu terytorialnego oddaje się zatem w trwały zarząd odpowiedniej samorządowej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Trwały zarząd w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest prawem rzeczowym ani formą umowy cywilnoprawnej uprawniającej do władania nieruchomością, lecz publicznoprawną formą władania nieruchomością przez określoną jednostkę organizacyjną (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2004 r., I SA 2372/02). Trwały zarząd stanowi odrębną instytucję prawną w zakresie gospodarowania zasobami gruntów państwowych lub komunalnych. Nie jest ona w żadnym razie tożsama z cywilnoprawną instytucją dzierżawy (por. wyroki: NSA z dnia 24 października 2003 r., I SA 3170/01; WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2006 r., I SA/Wa 2240/05). Zgodnie z art. 71 ust. 2 u.o.z.o.z. sprawowanie opieki, w tym finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych, w odniesieniu do zabytku, do którego gmina posiada tytuł prawny, zdefiniowany w ust. 1 art. 71 u.o.z.o.z., należy do zadań własnych tej jednostki, zatem nie podlega finansowaniu w formie dotacji.

Do dotacji celowych udzielanych w trybie i na zasadach określonych w art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. zastosowanie ma art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, który reguluje treść umowy zawieranej przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego w sprawie udzielenia 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. Rada gminy nie posiada uprawnień do doprecyzowania aktem prawa miejscowego treści tej umowy.

Stosownie do art. 30 ust. 1 u.s.g., wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, przy tym do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał i wykonywanie budżetu (art. 30 ust. 2 pkt 2 i 4 u.s.g.). Przepisy ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji rady gminy i wójta gminy, który organy gminy zobowiązane są przestrzegać. W związku z powyższym, to wójt gminy, w przypadku udzielenia dotacji (zgodnie z decyzją rady) konkretnemu podmiotowi, zobowiązany jest do zawarcia umowy, regulującej co najmniej kwestie wysokości dotacji, celu lub opisu zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji; terminu wykorzystania dotacji, nie dłuższego niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego oraz terminu i sposobu rozliczenia udzielonej dotacji, a także terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

W świetle art. 253 u.f.p., w sytuacji, jeżeli odrębne ustawy nie określają zasad i trybu zwrotu dotacji, zastosowanie mają przepisy tej ustawy, a głównie art. 251 i 252, ustalające przesłanki i zasady zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Kolegium Izby wskazuje również, że to do zadań wójta, stosownie do art. 33 u.s.g., a nie rady gminy, należy określanie obowiązków pracowników merytorycznych urzędu gminy, np. co do terminu zatwierdzenia sprawozdania z rozliczenia dotacji

Regulacje zawarte w § 5, § 7 i § 8 uchwały przekraczają zatem zakres upoważnienia z art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. dla rady gminy do stanowienia prawa miejscowego, dotyczą bowiem kwestii określonych w art. 250–253 u.f.p. oraz art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 4 oraz art. 33 u.s.g.

W § 5 ust. 1 pkt 9 uchwały określono, że umowa w sprawie dotacji powinna zawierać zobowiązanie wnioskodawcy do przestrzegania ustawy Prawo zamówień publicznych przy realizacji zadania, a w rozliczeniu udzielonej dotacji, którego wzór stanowi załącznik nr 2 do uchwały, zamieszczono m.in. wymóg oświadczenia wnioskodawcy, iż zamówienia na dostawy, usługi i roboty budowlane za środki finansowe uzyskane w ramach umowy zostały dokonane zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Podmioty zobowiązane do udzielania zamówień w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.) zostały wskazane w art. 3 ust. 1 tej ustawy. Podmioty te zobowiązane są do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych niezależnie od woli rady gminy. Przepisy wymienionej ustawy nie przewidują możliwości narzucenia, w drodze aktu prawa miejscowego, obowiązku jej stosowania przez podmioty co do zasady niebędące zamawiającymi.

Zakres upoważnienia z art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. przekracza również regulacja zawarta w § 10 uchwały, dotycząca możliwości ponownego ubiegania się o dotację z budżetu gminy.

W pkt 4 lit. a–c wniosku o przyznanie dotacji celowej z budżetu gminy (załącznik nr 1 do uchwały) wprowadzono wymóg przedstawienia informacji o partnerach biorących udział w realizacji zadania, dotychczasowym doświadczeniu w realizacji zadań podobnego rodzaju oraz o dotychczas udzielonych z budżetu gminy (omyłkowo „miasta”) dotacjach, ich celu, wysokości i terminowości rozliczeń. W ocenie Kolegium, informacje te nie są niezbędne dla rozpatrzenia wniosku o udzielenie dotacji, a zatem wymóg ich przedstawienia wykracza poza delegację ustawową dla rady gminy z art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. Ponadto informacje o dotychczas udzielonych konkretnemu podmiotowi dotacjach z budżetu gminy znajdują się w posiadaniu Urzędu Gminy Zagrodno, co oznacza, że powyższa regulacja jest niezgodna z art. 220 § 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267). Z powołanego przepisu wynika bowiem, że organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych.

Niezależnie od powyższego, Kolegium wskazuje, że treść badanej uchwały nie daje podstaw do wykluczenia, że dotacje udzielane w oparciu o przepisy art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. i uchwalone na jego podstawie prawo miejscowe nie będą stanowiły pomocy de minimis. Celowe byłoby zatem, w przypadku ponownego uregulowania przez Radę Gminy Zagrodno, w drodze uchwały, trybu i zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabyciu wpisanym do rejestru, zgłoszenie projektu tej uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, stosownie do art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, z późn. zm.).

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

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

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus