

**Uchwała nr 37/2015**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 29 kwietnia 2015 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Świdnicy nr VI/49/15**  
**z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie określenia zasad udzielania z budżetu Gminy Miasta**  
**Świdnicy dotacji celowych na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane**  
**przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków**

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**

części uchwały Rady Miejskiej w Świdnicy nr VI/49/15 z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie określenia zasad udzielania z budżetu Gminy Miasta Świdnicy dotacji celowych na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków w zakresie:

1) w § 2 ust. 1 pkt 3 zapisów „lub posiadaczem zabytku” i „trwałego zarządu” — 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),

2) § 9 ust. 2 — wobec braku podstawy prawnej do zamieszczenia powołanej regulacji.

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Miejskiej w Świdnicy nr VI/49/15 z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie określenia zasad udzielania z budżetu Gminy Miasta Świdnicy dotacji celowych na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu — Zespołu w Wałbrzychu — 7 kwietnia 2015 roku.

Badaną uchwałą Rada Miejska w Świdnicy ustaliła zasady udzielania z budżetu gminy dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków.

Rada nieprawidłowo określiła zakres podmiotowy, stanowiąc w § 2 ust. 1 pkt 3 przedmiotowej uchwały, że „o dotację ubiega się podmiot będący właścicielem lub posiadaczem zabytku lub podmiot, który do tego zabytku posiada tytuł prawny wynikający z użytkowania wieczystego, ograniczonego prawa rzeczowego, trwałego zarządu albo stosunku zobowiązaniowego”.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2014 r. poz. 1446), zwanej dalej „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. Zgodnie natomiast z postanowieniem zawartym w ust. 2 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.

Stosownie do art. 81 u.o.z.o.z., 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, przy czym organ stanowiący przy ustalaniu tych zasad zobowiązany jest uwzględnić obowiązujące przepisy dotyczące normowanego zagadnienia.

Rada Miejska ustalając krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o udzielenie dotacji z budżetu gminy ustaliła, że o dotację może ubiegać się także „posiadacz zabytku”. Powołany art. 71 ust. 1 u.o.z.o.z. określa ogólną zasadę finansowania opieki nad zabytkami przez prawnych dysponentów zabytków. Dla podmiotowego zakresu obowiązku finansowania opieki nad zabytkami 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 natomiast 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.

Rada Miejska w ramach kompetencji wynikających z art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. nie posiada uprawnień do innego określania kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotacje niż ustalone w art. 71 tejże ustawy. Oznacza to, że przepis nie znajduje zastosowania do posiadacza zabytku legitymującego się w stosunku do niego jedynie tytułem faktycznym, a nie prawnym.

Rada Miejska 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, Lex nr 159015). 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, Lex nr 159223, WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2006 r., I SA/Wa 2240/05, Lex nr 219419).

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.

W § 9 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska uchwaliła, że „brak współdziałania beneficjenta w sporządzaniu umowy lub niezawarcie umowy o udzieleniu dotacji w terminie ustalonym przez Prezydenta Miasta, nie krótszym niż 30 dni i nie dłuższym niż 60 dni od daty podjęcia uchwały o udzieleniu dotacji, powoduje utratę przyznanej dotacji oraz utratę prawa do ponownego ubiegania się o dotację w roku budżetowym, w którym dotacji udzielono”.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nałożenie na podmiot ubiegający się dotację powyższej sankcji nastąpiło bez podstawy prawnej. Zgodnie z art. 81 ust. 1

u.o.z.o.z. organ stanowiący gminy może podjąć uchwałę określającą zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, w trybie określonym odrębnymi przepisami. Zapis powyższy odsyła do przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.). Przywołany akt nie zawiera postanowień odnośnie utraty prawa do ponownego ubiegania się o dotację w roku budżetowym, w którym dotacji udzielono, np. z powodu braku współpracy beneficjenta. Rada Miejska podejmując uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania z dotacji celowych na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków na podstawie art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. nie miała umocowania prawnego do ustanowienia sankcji nieprzewidzianej w przepisach ustawy o finansach publicznych.

Kolegium jednocześnie wskazuje, że zawarte w § 9 ust. 2 badanej uchwały sformułowanie o „braku współdziałania beneficjenta w sporządzaniu umowy” nie spełnia równocześnie wymogów stawianych aktom normatywnym. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem uchwała powinna zawierać jasne i wyczerpujące sformułowania, które nie pozostawiają tzw. luzu interpretacyjnego. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08).

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Świdnicy 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