

**Uchwała nr 61/2015**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 29 lipca 2015 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach nr XII/73/15 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane 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 (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 Rady Miejskiej w Siechnicach nr XII/73/15 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wobec istotnego naruszenia:

1) 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) oraz art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.),

2) 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.).

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Miejskiej w Siechnicach nr XII/73/15 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 9 lipca 2015 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Siechnicach, 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.” — określiła:

- warunki ubiegania się o dotację na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków,

- rodzaje danych i informacji, które należy zawrzeć we wniosku o dotację,

- tryb postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji,

- postanowienia, jakie winna zawierać umowa o udzielenie dotacji,

- zasady rozliczenia, kontroli i zwrotu dotacji,

- sposób ewidencjonowania i upowszechniania informacji o udzielonych dotacjach.

Badając zgodność z prawem 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, uregulowania uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach 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 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 wniosku, formę załatwienia wniosku”.

Rada Miejska 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 § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały, że „o dotację może ubiegać się podmiot będący właścicielem lub posiadaczem zabytku a także podmiot, który do tego zabytku posiada tytuł prawny wynikający z użytkowania wieczystego, ograniczonego prawa rzeczowego, trwałego zarządu albo stosunku zobowiązaniowego”, 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 zastosowania do posiadacza zabytku legitymującego się w stosunku do niego jedynie tytułem faktycznym, a nie prawnym. Z § 3 ust. 1 uchwały wynika natomiast, że o dotację może ubiegać się także „posiadacz zabytku”, mimo że Rada Miejska, 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 teź ustawy.

W § 3 ust. 1 uchwały 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). 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.

W § 7 uchwały Rada Miejska określiła minimalny zakres treści umowy w sprawie udzielenia dotacji, natomiast w § 8 i § 9 zasady rozliczania dotacji oraz zasady zwrotu dotacji w przypadku niewłaściwej realizacji obowiązków zawartych w umowie o udzielenie dotacji, w tym nieprzedstawienia sprawozdania wraz z rozliczeniem w terminie określonym w umowie. Z kolei w § 10 uchwały zawarto regulacje dotyczące upubliczniania informacji o udzielonych dotacjach.

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 Miejska 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.

Regulacje § 7–§ 9 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 u.s.g. Zakres upoważnienia z art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. przekracza również regulacja zawarta w § 10 uchwały.

Ponadto w załączniku nr 2 do badanej uchwały w pkt 2 zawarto wymóg złożenia przez podmiot ubiegający się o dotację na prace konserwatorskie oświadczenia, że:

1) środki publiczne otrzymane od Gminy Siechnice zostały wydatkowane zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177),

2) wszystkie dane ujęte w sprawozdaniu są zgodne ze stanem faktycznym, a także że wnioskodawcy znana jest odpowiedzialność karna z art. 233 Kodeksu karnego (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553), zwanego dalej „k.k.”.

Treść takiego oświadczenia wykracza poza legalne zasady udzielania dotacji, określone na podstawie uchwały rady gminy i wynikające z delegacji ustawowej.

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.

W myśl art. 233 k.k. „Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. Przepis ten, z mocy art. 233 § 6 k.k., stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Z cytowanych przepisów wynika, że odpowiedzialność karną za składanie fałszywych oświadczeń ponosi ten, kto składa fałszywe oświadczenie w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy i wówczas tylko, gdy przepis rangi ustawowej przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Postępowanie w sprawie udzielenia dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru prowadzone jest na podstawie uchwały, podjętej na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a nie na podstawie ustawy. Wskazany przepis Kodeksu karnego nie będzie miał zatem w przedmiotowej sprawie zastosowania. Również wymóg złożenia oświadczenia, że środki publiczne otrzymane od Gminy Siechnice zostały wydatkowane zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, nie znajduje umocowania w obowiązujących przepisach prawa.

Jak wynika z § 5 ust. 3 badanej uchwały, „W przypadku gdy wnioskodawca jest przedsiębiorcą, do wniosku o udzielenie dotacji winien załączyć informacje o pomocy publicznej otrzymanej przed dniem złożenia wniosku, sporządzonym w zakresie i według zasad określonych w art. 37 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zmianami)”.

Zgodnie z treścią 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.) — zwanej dalej „u.p.p.” — projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Z wyjaśnień sygnowanych przez Burmistrza Siechnic (pismo z dnia 24 lipca 2015 r. znak BP.054.27.2015.AA) wynika, że badana uchwała została podjęta bez uprzedniego przesłania jej projektu do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zaniechanie zgłoszenia projektu uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3 u.p.p.

Kolegium Izby wskazuje również na błędne powołanie w podstawie prawnej uchwały art. 219 ust. 2 u.f.p. Przepis art. 219 u.f.p. odnosi się bowiem do dotacji przedmiotowych udzielanych samorządowym zakładom budżetowym bądź innym podmiotom, o ile odrębne przepisy tak stanowią. Dotacje przedmiotowe mają charakter dopłat do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowanych według stawek jednostkowych ustalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, natomiast dotacje z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków — mają charakter dotacji celowych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Siechnicach 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