

Uchwała nr 4/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 17 stycznia 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Bogatyni nr XI/103/24 z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w Gminnej Ewidencji Zabytków

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

części uchwały Rady Miejskiej w Bogatyni nr XI/103/24 z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w Gminnej Ewidencji Zabytków w zakresie § 4, § 5 ust. 1, 2 i 4–6, § 6 oraz § 7 ust. 2 i 3 — z powodu istotnego naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1292) w związku z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Bogatyni nr XI/103/24 z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w Gminnej Ewidencji Zabytków wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 19 grudnia 2024 roku.

Badaną uchwałą Rada Miejska w Bogatyni określiła zasady udzielania z budżetu Gminy dotacji celowych na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w Gminnej Ewidencji Zabytków, usytuowanym w granicach administracyjnych Gminy Bogatynia.

W § 4 badanej uchwały zawarto regulacje określające treść projektu uchwały, na podstawie której organ stanowiący udzieli dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków oraz inne obowiązki związane z przyznaniem dotacji. W § 5 ust. 1, 2 i 4–6 uchwały określa się elementy, jakie winna zawierać umowa o udzielenie dotacji oraz wprowadza się szereg zapisów stanowiących powtórzenia bądź modyfikacje przepisów o finansach publicznych. W § 6 i § 7 ust. 2 i 3 uchwały zawarto regulacje dotyczące rozliczenia dotacji, w tym określono zasady zwrotu dotacji do budżetu Gminy oraz wprowadzono sankcję w postaci pozbawienia dotowanego prawa do ubiegania się o dotację przez 5 lat w określonych uchwałą przypadkach.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Wskazane uregulowania uchwały Rady Miejskiej w Bogatyni w sposób istotny naruszają art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1292), zwanej dalej „u.o.z.o.z.”, wykraczają bowiem poza przyznany radzie gminy zakres upoważnienia. Powołany przepis 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, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Przepis ten przyznaje więc radzie gminy kompetencję do określenia zasad udzielania takich dotacji, ale już nie do określenia sposobu przygotowania i treści projektu uchwały w sprawie udzielenia dotacji, treści umowy o udzielenie dotacji czy reguł rozliczania dotacji.

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

Analizując treść kwestionowanych zapisów wskazać należy, że 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 2024 r. poz. 1530, 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 zatem uprawnień do doprecyzowania aktem prawa miejscowego treści tej umowy. Norma kompetencyjna wynikająca z art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. nie daje również podstaw do ujęcia w treści uchwały uregulowań związanych ze zwrotem dotacji do budżetu gminy.

Dotacje przyznawane na podstawie art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. są dotacjami celowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych i podlegają określonemu w tej ustawie charakterystycznemu dla dotacji reżimowi prawnemu, na co zwrócono uwagę w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 lutego 2017 r. sygn. akt III SA/Po 4/17. Zasady i tryb zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości normowane są w art. 251 i art. 252 u.f.p. Sposób rozliczania dotacji podlega określeniu w umowie, co wynika z art. 250 u.f.p., stanowiącego normę kompetencyjną dla organu wykonawczego, który w umowie zawieranej z beneficjentem dotacji określa stosowne elementy, w tym wymienione w tym przepisie.

W § 7 ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska w Bogatyni postanowiła: „3. Dotowany traci prawo do ubiegania się o dotację z budżetu Gminy przez kolejnych 5 lat w przypadku: a) umieszczenia na dotowanej nieruchomości reklam lub innych nośników informacji bez uzgodnienia Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków i Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia; b) nieterminowego lub nienależytego wykorzystania dotacji; c) przekazania części lub całości dotacji osobie trzeciej; d) wykorzystania dotacji niezgodnie z umową”. Nakładanie na podmiot dotowany powyżej wskazanych sankcji nie ma podstawy prawnej. Wprowadzony warunek ma charakter sankcji, która wykracza poza normę kompetencyjną określoną w art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z., a ponadto nie wynika ani z ustawy o finansach publicznych, ani z żadnych innych przepisów prawa. Organ stanowiący nie miał zatem umocowania prawnego do ustanowienia sankcji nieprzewidzianej w przepisach.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby uznaje postanowienia § 4, § 5 ust. 1, 2 i 4–6, § 6 oraz § 7 ust. 2 i 3 badanej uchwały Rady Miejskiej w Bogatyni za wykraczające poza normy kompetencyjne wynikające z art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z.

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. sygn. akt II GSK 427/07).

Kolegium Izby zwraca ponadto uwagę na brak spójności pomiędzy regulacjami zawartymi w § 3 ust. 5 uchwały a wykazem załączników do wniosku, wymienionych w załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały. W ocenie Kolegium katalog załączników do wniosku o udzielenie dotacji, określony w załączniku do uchwały, zawiera szereg dokumentów niezbędnych do rozliczenia otrzymanej dotacji, a nie na etapie ubiegania się o przyznanie dotacji. Dotyczy to m.in. kosztorysu wykonawczego, oryginałów faktur, protokołu odbioru czy też obmiarów przeprowadzonych prac. Jak wskazano powyżej, regulacje dotyczące rozliczenia przyznanej dotacji winna zawierać umowa, o której mowa w art. 250 u.f.p.

Niezależnie od powyższego Kolegium Izby wskazuje, że z treści uchwały wynika, że uzyskanie dotacji przewidzianej w uchwale może stanowić pomoc de minimis i pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Projekt uchwały nie został jednak zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, czego wymaga art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 702 i z 2024 r. poz. 1635).

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Bogatyni 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