



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 19 stycznia 2023 r.

Poz. 480

UCHWAŁA Nr II/5/2023

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ w BYDGOSZCZY

z dnia 11 stycznia 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LVII/449/22 Rady Miejskiej Aleksandrów Kujawski z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia zasad i trybu udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru lub figurujących w gminnej ewidencji zabytków, znajdujących się na terenie administracyjnym Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40), art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 743 z późn.zm.) oraz art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 z późn.zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr LVII/449/22 Rady Miejskiej Aleksandrów Kujawski z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia zasad i trybu udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru lub figurujących w gminnej ewidencji zabytków, znajdujących się na terenie administracyjnym Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski.

Uzasadnienie

Rada Miejska Aleksandrów Kujawski podjęła w dniu 30 listopada 2022 r. uchwałę Nr LVII/449/22 w sprawie przyjęcia zasad i trybu udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru lub figurujących w gminnej ewidencji zabytków, znajdujących się na terenie administracyjnym Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 12 grudnia 2022 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 11 stycznia 2023 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść art. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 20210 r. poz. 2095 z późn.zm.), w związku z treścią uchwały Nr II/1/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 21 stycznia 2023 r. w sprawie obradowania w zdalnym trybie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, pismem o sygn. RIO-KA-4010-

II-4/2023 z dnia 3 stycznia 2023 r., Burmistrz Miasta Aleksandrowa Kujawskiego - Pan Arkadiusz Gralak oraz Przewodnicząca Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego - Pani Lidia Kulpa zawiadomieni zostali o terminie posiedzenia Kolegium i poinstruowani o przysługującym prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie w terminie do dnia 8 stycznia 2023 r., a także o możliwości zdalnego uczestnictwa w posiedzeniu. W posiedzeniu Kolegium uczestniczył Pan Mariusz Moneta - Radca Prawny posiadający odpowiednie pełnomocnictwo Burmistrza Miasta.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Aleksandrów Kujawski określiła zasady i tryb udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru lub figurujących w gminnej ewidencji zabytków, znajdujących się na terenie administracyjnym Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski z budżetu Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski.

Właściwości rad gmin odnośnie stanowienia w sprawach dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru określa przepis art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.). Przepis ten 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, powiatu lub województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Rada Miejska Aleksandrów Kujawski postanowiła w tytule oraz w § 1 przedmiotowej uchwały, iż „przyjmuje się do stosowania zasady i tryb udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub figurujących w gminnej ewidencji zabytków, znajdujących się na terenie administracyjnym Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski, określone szczegółowo w załączniku nr 1 do uchwały”

W odniesieniu do dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków pochodzących z budżetu jednostki samorządu terytorialnego brak jest w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przepisów regulujących tryb i warunki jej rozliczania oraz sposobu kontroli, brak też jest upoważnienia dla regulowania tej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego, zatem w tej materii muszą mieć zastosowanie przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn.zm.) - dalej ufp. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 stycznia 2011 r. sygn. I SA/Kr 1673/10, stwierdził, że „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 udzielania 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 tego wniosku, formę załatwienia wniosku.”

W § 6 załącznika do uchwały wskazano, cyt. „Dotacja może być udzielona:

1.Osobom fizycznym oraz podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku, posiadającym tytuł prawny do budynku, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, finansującej prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym budynku,

2.Jednostce organizacyjnej spoza sektora finansów publicznych, której celem statutowym jest ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, a która podjęła się realizacji i sfinansowania konkretnych prac lub robót na podstawie umowy z podmiotem, posiadającym tytuł prawny do budynku.”.

Na marginesie Kolegium Izby informuje, iż krąg podmiotów mogących ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu gminy na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wskazany w § 6 uchwały jest niezgodny z art. 71 ustawy o ochronie

zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z treścią artykułu 71 ust. 1 ww. ustawy, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkownika wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku.

Z treści cytowanych zapisów § 6 załącznika do badanej uchwały wnioskować można, że przedmiotowe dotacje mogą być udzielane m.in. podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, gdyż z powyżej zacytowanych postanowień uchwały określających krąg podmiotów nie wynika możliwość jednoznacznej identyfikacji „wnioskodawcy”. Tym samym mogą stanowić pomoc publiczną lub pomoc de minimis, o której mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2007 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 743 z późn.zm.). Tak więc ustalenie zasad udzielania dotacji powinno uwzględniać warunki dopuszczalności pomocy publicznej, określone w przepisach prawa Unii Europejskiej, w tym przypadku, gdy pomoc udzielana byłaby jako pomoc de minimis - w przepisach rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L Nr 352.1 z 24 grudnia 2013 r.).

W odniesieniu do badanej uchwały Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego winny zostać spełnione wymogi proceduralne określone przepisami art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Zgodnie z niniejszym przepisem, projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej UOKiK), który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielenia pomocy (art. 7 ust. 3 ustawy), które organy jednostek samorządu terytorialnego powinny uwzględnić podejmując uchwałę dotyczącą udzielenia pomocy de minimis. Ewentualne zastrzeżenia mogą mieć istotny wpływ na ostateczną treść uchwały.

Kolegium ustaliło, że projekt uchwały Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków nie został przesłany do UOKiK.

Podjęcie przez Radę Miejską Aleksandrowa Kujawskiego uchwały w sprawie przyjęcia zasad i trybu udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru lub figurujących w gminnej ewidencji zabytków, znajdujących się na terenie administracyjnym Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski z której wynika możliwość udzielenia pomocy publicznej stanowiącej pomoc de minimis podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą bez dopełnienia obowiązku wynikającego z art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej naruszyło wynikającą z przepisów prawa procedurę podjęcia uchwały.

Niedopełnienie tego obowiązku narusza w sposób istotny powołany wyżej przepis ustawy, tj. narusza tryb podjęcia tego typu uchwał. To naruszenie prawa skutkuje stwierdzeniem nieważności badanej uchwały.

Ponadto oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa Kolegium ustaliło, co następuje;

W § 19 załącznika do uchwały zapisano, iż w umowach zawieranych przez Gminę Miejską Aleksandrów Kujawski określa się w szczególności i wymieniono 9 postanowień umowy. Ponadto określono w uchwale Wzór Umowy wraz z załącznikami.

Zgodnie z przepisami art. 250 ufp zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce samorządu terytorialnego, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania dotacji, zawiera umowę. Zgodnie z tym przepisem w jej treści należy uwzględnić wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację przyznane są środki dotacji, termin wykorzystania dotacji

nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, termin i sposób rozliczenia dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej z tym, że termin nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale. Ustawodawca nie przypisał radzie kompetencji do kreowania elementów umowy. To organ wykonawczy w oparciu o art. 250 ufp podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze treść tegoż przepisu. W związku z tym nie może być w treści tej uchwały postanowień dotyczących elementów umowy, jak również wzoru umowy wraz z załącznikami.

W § 20 załącznika do uchwały zapisano, iż podmiot otrzymujący dotację zobowiązany jest do złożenia pisemnego sprawozdania merytorycznego i rozliczenia finansowego dotacji w terminie do 30 listopada roku, w którym została udzielona dotacja, dalej wskazano co musi zawierać sprawozdanie z prac objętych dotacją.

Odnosząc się do tych regulacji Kolegium Izby wskazuje, że zakres stosunków normowanych uchwałą podejmowaną na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, organ stanowiący może kształtować wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Zawarta w tym artykule norma kompetencyjna, upoważnia organ stanowiący do określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Przepis mówi wprost o „zasadach dotacji”, a więc nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do określenia sposobu rozliczenia dotacji poprzez obowiązek złożenia sprawozdania z realizacji zadania. Należy także zauważyć, że określając w badanej uchwale sposób rozliczania udzielonych dotacji, Rada Miejska wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego określone w art. 250 ufp, który działając na podstawie tego przepisu i udzielając dotacji celowej, postanawia odnośnie sposobu rozliczenia udzielonej dotacji w umowie o udzieleniu dotacji, którą zawiera z podmiotem dotowanym.

W § 22 załącznika do uchwały zapisano, iż w przypadku stwierdzenia wykorzystania dotacji niezgodnie z umową, w tym nieprzedstawienia rozliczenia w terminie określonym w umowie, nieterminowego zwrotu niewykorzystanej części dotacji, podania nieprawidłowych lub niepełnych informacji o których mowa w § 16 pkt 2 a i b podmiot, który otrzymał dotację może być zobowiązany na podstawie decyzji Burmistrza Aleksandrowa Kujawskiego do zwrotu dotacji oraz traci prawo do ubiegania się o dotację z budżetu Gminy Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego przez kolejnych pięć lat.

W odniesieniu do zapisów § 22 Kolegium zwraca uwagę, iż zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w ustawie o finansach publicznych, głównie w art. 251 i 252, a co do sposobu rozliczania dotacji – art. 250 ufp, dlatego też nie ma podstaw do odrębnego ich regulowania w uchwale. W sytuacji bowiem, gdy w odrębnych ustawach brak jest uregulowań określających zasady i tryb zwrotu dotacji, stosuje się w tym zakresie przepisy zawarte w ustawie o finansach publicznych, co wynika z art. 253 ufp. Wskazane przepisy prawa nie zawierają postanowień odnośnie sankcji w postaci utraty prawa do ubiegania się o dotację z budżetu Gminy Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego przez kolejnych pięć lat. Rada Miejska nie miała umocowania prawnego do ustanowienia w § 22 sankcji nie przewidzianych w przepisach ustawy o finansach publicznych.

Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Uwzględniając powyższe ustalenia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uznało, że wskazane naruszenia przepisów prawa mają charakter istotny i postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Jurewicz