

UCHWAŁA NR 80/2014
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KIELCACH

z dnia 23 lipca 2014 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVIII/33/14 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy obiektach zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków nie stanowiących własności Powiatu Kieleckiego, sposobu ich rozliczenia i kontroli wykonania zleconych zadań.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas – Zastępca Prezesa Izby (sprawozdawca).

Członkowie: Stanisław Banasik, Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Joanna Marczevska, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki.

Na podstawie art. 18 ust 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) oraz art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm).

p o s t a n o w i a

stwierdzić nieważność uchwały Nr XXVIII/33/14 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy obiektach zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków nie stanowiących własności Powiatu Kieleckiego, sposobu ich rozliczenia i kontroli wykonania zleconych zadań z powodu :

- a) naruszenia art. 71 ust.1 w zw. z art.81 ust.1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz.1568 z późn.zm.) poprzez określenie w § 1 badanej uchwały oraz w § 1 ust.1 i § 2 ust.4 załącznika do badanej uchwały różnych kręgów podmiotów, przez co doprowadzono do sytuacji, w której krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotację określony został niezgodnie z w/w ustawą
- b) wprowadzenia w § 2 ust.8 załącznika do badanej uchwały zapisu o treści „w szczególnie uzasadnionych przypadkach, dotyczących np. obiektów o wyjątkowym znaczeniu dla dziedzictwa kulturowego, udzielający dotacji – na wniosek wnioskodawcy może odstąpić od wymogu, o którym mowa w ust.1” z powodu braku podstaw prawnych do zastosowania takiego wyjątku.
- c) użycia w § 3 ust.4 pkt 3 załącznika do badanej uchwały słowa „użytkowania” z powodu z braku podstaw prawnych do wprowadzenia wynikającego z tego słowa ograniczenia.
- d) wprowadzenia w §§ 4 i 5 uchwały zapisów dotyczących treści umowy oraz sposobu rozliczania i kontroli wykorzystania udzielonej dotacji podczas gdy na podstawie art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami organ stanowiący posiada jedynie kompetencję do ustalania zasad przyznawania dotacji
- e) braku podstaw prawnych do wprowadzenia w § 5 ust.7 załącznika do badanej uchwały sankcji polegającej na wykluczeniu prawa do ubiegania się o przyznanie dotacji przez kolejne pięć lat z powodu wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

U z a s a d n i e n i e

W dniu 26 czerwca 2014 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wpłynęła uchwała Nr XXVIII/33/14 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy obiektach zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków nie stanowiących własności Powiatu Kieleckiego, sposobu ich rozliczenia i kontroli wykonania zleconych zadań i na podstawie art. 11 ust.1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Ad a. W § 1 przedmiotowej uchwały zawarto zapis, że „osoby fizyczne, jednostki organizacyjne będące właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru zabytków, zobowiązane z mocy prawa do finansowania prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku mogą ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu Powiatu Kieleckiego”,

Zgodnie z art. 71 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece 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”. Tak określony krąg podmiotów ujęty został w §1 ust.1 Załącznika do badanej uchwały. Z kolei w § 2 ust.4 tego załącznika zawarto zapis, że „właściciel, posiadacz albo osoba lub organizacja posiadająca zabytek w trwałym zarządzie może otrzymać dotację, częściowo lub w całości pokrywającą koszty przeprowadzenia prac”. Analiza w/w zapisów prowadzi do wniosku, że Rada Powiatu w Kielcach w wymienionych wyżej jednostkach redakcyjnych badanej uchwały wprowadziła różniące się zakresem kręgi podmiotów do których skierowana jest uchwała, co z kolei uniemożliwia jednoznaczne zgodne z art. 71 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustalenie jakie podmioty mogą na podstawie badanej uchwały ubiegać się o przyznanie dotacji.

Ad b. W § 2 ust.8 załącznika do badanej uchwały wprowadzono zapis o treści „w szczególnie uzasadnionych przypadkach, dotyczących np. obiektów o wyjątkowym znaczeniu dla dziedzictwa kulturowego, udzielający dotacji – na wniosek wnioskodawcy może odstąpić od wymogu, o którym mowa w ust.1.” Analizując w/w zapis Izba stwierdza, że nie ma podstaw prawnych do wprowadzenia odstępstwa od zasady, że dotacja może być udzielona na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych w obiektach wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na terenie Powiatu Kieleckiego.

Zgodnie z art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane może być udzielona jeżeli prace te dotyczą zabytku wpisanego do rejestru zabytków. Zasady prowadzenia takiego rejestru określone zostały w art. 7 – 11 w/w ustawy. Zatem wprowadzenie wyjątku o którym mowa w § 2 ust.8 badanej uchwały narusza art. 81 ust.1 tej ustawy.

Ad c. W § 3 ust.4 pkt 3 załącznika do badanej uchwały jako element wniosku wymieniono „wskazanie tytułu prawnego do *użytkowania* zabytku nieruchomego”. Zdaniem Izby użycie słowa „użytkowania” w sposób nieuprawniony ogranicza krąg zabytków nieruchomych do tych co do których wnioskodawcy przysługuje prawo rzeczowe użytkowania czyli prawo używania rzeczy i pobierania z niej pożytku, podczas gdy ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w art. 71 ust.1 ograniczenia takiego nie zawiera. Ponadto zapis zawierający słowo „użytkowania” jest sprzeczny z zakresem podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji określonych w § 1 ust.1 badanej uchwały.

Ad d. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, że w §§ 4 i 5 tej uchwały znajdują się zapisy dotyczące treści umowy, rozliczenia dotacji oraz trybu kontroli wykonanego zadania i prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji. Zdaniem Kolegium Izby zapisy te w sposób istotny naruszają art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym 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 samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Zatem Rada Powiatu w Kielcach przekroczyła upoważnienie wynikające z tego przepisu, gdyż z przepisu tego wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielenia dotacji celowej, ale już nie trybu czy warunków jej rozliczania. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 stycznia 2011r., sygn. akt I SA/Kr 1673/10 (LEX nr 749225) "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. Stosowne regulacje dotyczące zawarcia umowy o udzielenie dotacji celowej oraz jej treści zawarte już zostały w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stosownie do którego zarząd jednostki samorządu terytorialnego udzielając 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, zawiera umowę, która określa w szczególności: 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji, 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale. Zatem ustawodawca przesądził już o treści zawieranej umowy w sprawie dotacji celowej i zakres ten nie może być ponownie regulowany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Ad e. W § 5 ust.7 załącznika do badanej uchwały Rada Powiatu w Kielcach wprowadziła zapis, że „wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wyklucza prawo do ubiegania się o przyznanie dotacji przez kolejne pięć lat”.

Odnosząc się do w/w zapisu Kolegium kieleckiej Izby wskazuje, że w nieobowiązującej już ustawie o finansach publicznych z 2005 roku art. 145 ust. 6 przewidywał w sytuacji wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem utratę prawa do otrzymania dotacji przez okres 3 lat. Jednak w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych obowiązującej od 1 stycznia 2010 r. ustawodawca z tej sankcji zrezygnował na co wskazuje treść art. 252 tej ustawy. Stąd Rada Powiatu w Kielcach nie miała podstaw prawnych do podjęcia uchwały o treści zawartej w § 5 ust.7 załącznika do badanej uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium postanowiło jak na wstępie.

P o u c z e n i e

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje w terminie 30 dni od daty doręczenia skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach.

Przewodniczący Kolegium