



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 28 października 2015 r.

Poz. 2262

UCHWAŁA NR 18/30/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OPOLU

z dnia 21 października 2015 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu **orzeka nieważność uchwały nr XII/75/2015 Rady Miejskiej w Korfantowie z dnia 16 września 2015 r.** w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków z powodu naruszenia art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.)

Uzasadnienie

Stosownie do art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w dniu 7 października 2015 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu doręczono uchwałę nr XII/75/2015 Rady Miejskiej w Korfantowie z dnia 16 września 2015 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Przedmiotową uchwałą, powołując w podstawie prawnej art. 81 oraz art. 77 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Rada Miejska w Korfantowie określiła zasady ubiegania się o dotację na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

W przedmiotowej uchwale Rada postanowiła m.in., że:

- z budżetu Gminy Korfantów mogą być udzielane dotacje celowe na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków znajdującym się na obszarze Gminy Korfantów, jeżeli:

1) obiekt znajduje się w złym stanie technicznym;

2) obiekt posiada istotne znaczenie historyczne, artystyczne lub naukowe dla gminy (§ 1 ust. 1 uchwały);

- dotacja może być udzielona każdemu, kto jest właścicielem lub posiadaczem zabytku (§ 1 ust. 2 uchwały),
- dotacja może być udzielona na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, o którym mowa w ust. 1, ustalonych na podstawie kosztorysu zatwierdzonego przez Wojewódzkiego Konserwatora zabytków w Opolu, które zostaną przeprowadzone w roku złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji (§ 1 ust. 3 pkt 1 uchwały),
- dotacja może być udzielona na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, które zostały przeprowadzone w okresie roku poprzedzającego rok złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji (§ 1 ust. 3 pkt 2 uchwały),

- 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 § 3 ust. 1, wykonujący prace lub roboty traci prawo do ubiegania się o dotację z budżetu Gminy przez kolejnych pięć lat (§ 8 uchwały),
- załącznik nr 1 do uchwały zawiera zobowiązanie do wydatkowania przyznanych środków z dotacji na realizację wskazanego zadania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

Na posiedzenie Kolegium nie stawili się przedstawiciele jednostki samorządu terytorialnego.

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje.

Jak wynika z dyspozycji art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo w konsekwencji może implikować orzeczenie w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa. Przyjmując przy tym za ukształtowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia m.in. przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów Prawa ustrojowego, przepisów Prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 3 grudnia 1996 r. sygn. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. IISA/Wr 1459/97).

Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami znajduje umocowanie w art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, w którym postanowiono, że sprawy z zakresu kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami należą do zadań własnych gminy służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Doprecyzowanie zasad i sposobu finansowania przez gminę zadań z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami nastąpiło w ustawie z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ochrona zabytków realizowana jest przez organy, o których mowa w art. 4 ustawy a zatem przez organy administracji samorządowej, zgodnie z przypisanymi im ustawowo kompetencjami.

Do wyłącznej kompetencji rady gminy na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, należy m.in. podjęcie uchwały w sprawach określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Dyspozycja normy, sformułowanej w tym przepisie ustawy 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 samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Zgodnie z postanowieniami § 1 ust. 1 uchwały, z budżetu mogą być udzielane dotacje celowe na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków znajdującym się na obszarze Gminy, jeżeli obiekt znajduje się w złym stanie technicznym, lub obiekt posiada istotne znaczenie historyczne, artystyczne lub naukowe dla gminy. W ocenie Kolegium powyższy zapis wykracza poza zakres powołanej wyżej regulacji z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Jak postanowiono w § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały, dotacja może być udzielona każdemu, kto jest właścicielem lub posiadaczem zabytku, o którym mowa w ust. 1.

Z zapisu tego wynika, że na podstawie badanej uchwały Rada Miejska w Korfantowie ograniczyła krąg podmiotów - wnioskodawców mogących ubiegać się o udzielenie dotacji z budżetu gminy na dofinansowanie prac restauratorskich, konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wyłącznie do właścicieli zabytku wpisanego do rejestru. Zapisem tym naruszyła postanowienia art. 71 ust. 1 w związku z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z art. 71 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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. Zatem stosownie do dyspozycji ww. przepisu finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków należy

do podmiotu mającego tytuł prawny do tego zabytku. Nie jest to jednak, jak wskazuje § 1 ust. 2 badanej uchwały, jedynie własność, ale również trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe, stosunek zobowiązaniowy, użytkowanie wieczyste.

Rada Miejska w Korfantowie 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 przywołanej ustawy określa ogólną zasadę finansowania opieki nad zabytkami przez prawnych dysponentów zabytków. Dla podmiotowego zakresu obowiązku finansowania opieki nad zabytkami nie ma znaczenia status prawny dysponenta zabytku, a jedynie to, czy przysługuje mu do niego określony tytuł prawny. Nie ma przy tym znaczenia, czy jest to tytuł prawny w postaci prawa rzeczowego, takiego jak prawo własności albo ograniczone prawo rzeczowe, np. użytkowanie, czy też w postaci prawa umownego, np. wynikającego z umowy dzierżawy. Z zestawienia tytułów prawnych wymienionych w powołanym przepisie wynika zatem, że obowiązki w zakresie finansowania opieki nad zabytkami nie obciążają faktycznych posiadaczy zabytków.

Zgodnie z art. 336 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) posiadaczem rzeczy jest ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny) jak i ten, kto nią włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad 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 art. 71 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Z powyższego wynika, że posiadacz samoistny nie musi być właścicielem rzeczy, a więc podmiotem któremu przysługuje prawo własności do danej rzeczy (zabytku). Możliwe są więc sytuacje, w których kto inny jest właścicielem rzeczy, kto inny zaś jej posiadaczem i wówczas obowiązek finansowania opieki nad zabytkiem spoczywał będzie na właścicielu.

W ramach kompetencji określonej w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Rada Miejska w Korfantowie nie posiadała uprawnień do określenia szerszego kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację, niż ustalony w art. 71 tej ustawy, w związku z czym zapisy § 1 ust. 2 badanej uchwały w sposób istotny naruszają cytowane przepisy prawa.

W § 1 ust. 3 przedmiotowej uchwały postanowiono, kiedy mogą zostać przeprowadzone prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, aby uprawniony podmiot mógł ubiegać się o dotację.

Zgodnie z art. 76 powołanej ustawy, dotacja może być udzielona na dofinansowanie:

- 1) nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, ustalonych na podstawie kosztorysu zatwierdzonego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, które zostaną przeprowadzone w roku złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji **lub w roku następującym po roku złożenia tego wniosku;**
- 2) nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, które zostały przeprowadzone **w okresie trzech lat** poprzedzających rok złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji.

Ograniczenie przez Radę Miejską w Korfantowie w § 1 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały, terminu przeprowadzenia prac przy zabytku do roku złożenia przez wnioskodawcę wniosku bez uwzględnienia roku następującego po roku złożenia wniosku, jak również ograniczenie terminu prac już przeprowadzonych do okresu roku poprzedzającego rok złożenia wniosku, narusza art. 76 powołanej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Nadto Rada Miejska w Korfantowie w § 8 badanej uchwały postanowiła, że 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 § 3 ust. 1, wykonujący prace lub roboty traci prawo do ubiegania się o dotację z budżetu Gminy przez kolejnych pięć lat.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu, nałożenie na podmiot dotowany powyższej sankcji nastąpiło bez podstawy prawnej. Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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 roku o finansach publicznych. Przywołany akt prawny nie zawiera postanowień

odnośnie sankcji utraty prawa do ubiegania się o dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego przez kolejnych pięć lat.

Podejmując w dniu 16 września 2015 roku uchwałę nr XII/75/2015 w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Rada Miejska w Korfantowie nie miała umocowania prawnego do ustanowienia w § 8 sankcji nieprzewidzianej w przepisach ustawy o finansach publicznych, która istotnie narusza cytowany przepis prawa.

Ponadto, za wykraczające poza kompetencje Rady Miejskiej w Korfantowie, a więc naruszające przepis art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Kolegium uznało zapisy zawarte w załączniku do uchwały zobowiązujące do wydatkowania przyznanych środków z dotacji na realizację wskazanego zadania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

W art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.) wymienione zostały podmioty zobligowane do udzielania zamówień w trybie i na zasadach określonych w tejże ustawie. Jednocześnie wyżej przytoczone postanowienie zawarte w załączniku nr 1 do uchwały poprzez zapis: „W przypadku otrzymania dotacji zobowiązuję się do wydatkowania przyznanych środków na realizację wskazanego zadania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych” wykracza poza zakres przedmiotowy uchwały określającej zasady udzielania dotacji wynikający z przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wszystkie podmioty, które są zobowiązane na mocy postanowień ustawy Prawo zamówień publicznych do udzielania zamówień w trybie przepisów tej ustawy, muszą ich udzielać niezależnie od woli organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Mając powyższe na względzie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu uchwaliło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje - na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Prezes

Janusz Galkiewicz