

## UCHWAŁA NR I.7.S.2019

## KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ

## W SZCZECINIE

z dnia 7 stycznia 2019 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr III/14/2018 Rady Miejskiej w Ińsku z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków**

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwała, co następuje:

**§ 1.** Stwierdza się nieważność uchwały Nr III/14/2018 Rady Miejskiej w Ińsku z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, w części dotyczącej:

- § 8 ust. 2,
- § 9,
- załącznika Nr 3 w zakresie oświadczenia ujętego w części III pkt 2, z powodu naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067, z późn. zm.).

**§ 2.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**UZASADNIENIE**

Uchwała Nr III/14/2018 Rady Miejskiej w Ińsku z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków – przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 14 grudnia 2018 r. – została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

We wstępnej ocenie Izby przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, z uwagi na uregulowanie przez organ stanowiący zasad kontroli (§ 8), treści umowy zawieranej z beneficjentem dotacji (§ 9) oraz sposobu rozliczenia dotacji (§ 10), w tym nałożenia

na beneficjenta obowiązku złożenia oświadczenia o znajomości odpowiedzialności wynikającej z art. 233 Kodeksu karnego (część III pkt 2 załącznika Nr 3). Ponadto, zbędnie nałożono na beneficjentów dotacji obowiązek wskazania we wniosku wykazu, o którym mowa w § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały, bowiem we wstępnej ocenie Izby wnioski powinien być rozpatrywany w oparciu o aktualne potrzeby związane z zapewnieniem ochrony substancji zabytkowej.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, a o wszczętym postępowaniu powiadomiono Przewodniczącego Rady Miejskiej w Ińsku pismem z dnia 28 grudnia 2018 r. (znak: K.0010.588.KK.2018). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 7 stycznia 2019 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 7 stycznia br. W posiedzeniu uczestniczył przedstawiciel gminy Ińsko, który wskazał, iż w ocenie jednostki Rada określa zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru w granicach delegacji ustawowej wynikającej z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wprowadzony w uchwale zapis o sposobie rozliczania dotacji, który w treści uchwały został ograniczony do wskazania w § 10 uchwały, podmiotom otrzymującym dotację, obowiązku złożenia sprawozdania z realizacji zadania i terminie jego złożenia nie może być uznany za przekroczenie delegacji ustawowej. Zapis ten ma wyłącznie charakter informacyjny. Szczegółowo kwestie sposobu rozliczania i kontroli określone są w umowie, o której mowa w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały przedstawiciel gminy wskazał, iż z powyższego unormowania nie można wywodzić, iż tym samym Rada uzależniła przyznanie dotacji od ilości i rodzaju prac lub robót wykonanych przy zabytku. Z tego względu zarzut należy uznać za chybiony. Rada ma prawo wiedzieć czy i jakiego rodzaju prace przy zabytku były prowadzone oraz czy i jakie finansowanie było udzielone, ponieważ pozwala to ocenić, czy zasadne jest udzielanie dotacji konkretnemu podmiotowi. Należy zaznaczyć, że Rada ma prawo, a nie obowiązek, udzielić dotacji, tak aby pomoc była w sposób celowy i racjonalny wykorzystana. Zważywszy zaś na duże potrzeby finansowe podmiotów ubiegających się o dotację z jednej strony, a z drugiej strony możliwości finansowe ograniczone do wysokości środków budżetowych zapewnionych w budżecie, nie jest jednak możliwe udzielenie dotacji każdemu i według jego potrzeb. Rada ma zatem prawo wiedzieć komu i dlaczego udziela dotacji i taka informacja zawarta we wniosku mieści się w granicach ustawowego upoważnienia do stanowienia zasad. Wprowadzenie przedmiotowego zapisu nie miało na celu uzależnienia przyznania dotacji, lecz weryfikację, czy łączna kwota dotacji udzielonej z budżetu gminy Ińsko oraz innych

źródeł sektora finansów publicznych nie przekroczy 100% nakładów koniecznych na wykonanie prac. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego określenia w § 9 uchwały treści umowy zawieranej z beneficjentem dotacji wskazano, iż Rada Miejska w Ińsku wskazała jedynie przykładowe elementy umowy. Zapis ten ma wyłącznie charakter informacyjny, ponieważ szczegółowe kwestie dotyczące umowy określone są w ustawie o finansach publicznych. Reasumując, przedstawiciel gminy wniósł o nie stwierdzanie nieważności przedmiotowej uchwały, bądź ewentualnie stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej zapisów dotkniętych wadliwością.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr III/14/2018 Rady Miejskiej w Ińsku z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności części tej uchwały.

W § 8 ust. 1 i 2 przedmiotowej uchwały, Rada Miejska w Ińsku postanowiła, iż gmina zastrzega sobie prawo kontroli wykorzystania dotacji, a w ramach wykonywanej kontroli podmiot obowiązany jest na każde żądanie przedstawiciela gminy udostępnić właściwą dokumentację oraz udzielić wyjaśnień, jak również umożliwić dostęp do miejsc, gdzie jest realizowane zadanie. O ile zapis ust. 1 nie pozostaje w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa, bowiem ustawa o finansach publicznych daje dotującemu kompetencje do kontroli wykorzystania udzielonej dotacji, o tyle w ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest postanowienie ust. 2 odnoszące się do kontroli wykonania zadania. Przepis kompetencyjny art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami mówi wprost jedynie o zasadach udzielania dotacji, a więc nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do określenia prowadzenia kontroli realizacji zadania. Podobnie, cytowany przepis nie daje organowi stanowiącemu kompetencji do kreowania wzoru umowy, a zapis § 9 kwestionowanej uchwały narusza, wynikającą z art. 250 ustawy o finansach publicznych, wyłączną kompetencję organu wykonawczego w tej materii.

Odnosząc się do zapisów § 10 uchwały, w którym Rada Miejska wyłączyła możliwość ubiegania się o dotację przez okres dwóch kolejnych lat w przypadku, kiedy beneficjent nie złoży sprawozdania z realizacji zadania (ust. 1) oraz ustaliła termin rozliczenia dotacji (ust. 2) i wzór sprawozdania (ust. 3), Kolegium postanowiło wyjątkowo – uwzględniając wniesione przez jednostkę wyjaśnienia – pozostawić w obrocie regulacje ujęte w ust. 2 i 3 jako powiązane z ustaloną przez Radę Miejską zasadą. Jednak w ocenie organu nadzoru przywołanie w części III pkt 2 załącznika Nr 3 do uchwały, stanowiącego wzór przedmiotowego sprawozdania, postanowień odnoszących się do odpowiedzialności karnej z art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, z późn. zm.) wykracza poza zakres

kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zakresu przedmiotowego uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Zgodnie z art. 233 § 1 Kodeksu karnego karze podlega ten, kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę. Natomiast w myśl art. 233 § 6 Kodeksu karnego przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Jeżeli więc ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń to rygor ten wprowadza wprost do ustawy. Tymczasem przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie przewidują takiej możliwości.

Ustosunkowując się do treści wyjaśnień wniesionych przez przedstawiciela jednostki w zakresie zapisu § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały, dotyczącego nałożenia na beneficjenta obowiązku wskazania we wniosku o przyznanie dotacji wykazu prac lub robót budowlanych wykonanych przy danym zabytku w okresie ostatnich 5 lat z podaniem wysokości nakładów, w tym wysokości i źródeł dofinansowania otrzymanego ze środków publicznych, organ nadzoru wskazuje, iż nie zarzucał Radzie Miejskiej uzależnienia przyznania dotacji od spełnienia przedmiotowego warunku, a jedynie ograniczył się do wskazania, iż w jego ocenie jest on zbędny, ponieważ wniosek powinien być rozpatrywany w oparciu o aktualne potrzeby związane z zapewnieniem ochrony substancji zabytkowej. Na marginesie należy podnieść, iż ustalone przez Radę Miejską w Ińsku zasady udzielania dotacji są bardzo ogólne, a w szczególności nie wskazują organowi wykonawczemu jak miałyby zachować się w sytuacji nie wskazania we wniosku przez podmiot ubiegający się o dotację któregokolwiek z elementów wymaganych uchwałą (np. zwrócić wniosek do uzupełnienia, czy też pozostawić go bez rozpatrzenia). Powracając do wyjaśnień wniesionych przez jednostkę organ nadzoru wskazuje również, iż nie sposób zgodzić się z twierdzeniem, iż określony przez Radę Miejską element wniosku, o którym mowa w § 5 ust. 1 pkt 7, umożliwia weryfikację, czy łączna kwota dotacji udzielonej z budżetu gminy Ińsko oraz innych źródeł sektora finansów publicznych nie przekroczy 100% nakładów koniecznych na wykonanie prac, bowiem zgodnie z ustalonym w załączniku Nr 1 do uchwały wzorem wniosku o udzielenie dotacji, celowi temu służą dane zawarte w punktach 6 i 7.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Szczecinie  
*B. Staszewski*  
Bogusław Staszewski