

Uchwała Nr 59/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 10 kwietnia 2018 r.

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego w celu stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miasta Lublina.

Na podstawie art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 561) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

wszczyna się postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr 1069/XLI/2018 Rady Miasta Lublin z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze miasta Lublin, w części dotyczącej § 1 pkt 2 i 3 w zakresie słów „ sposób kontroli i”, § 2 ust. 2, § 8, § 9 ust. 2 w zakresie słowa „kontroli” oraz § 11 z powodu naruszenia art. 71 ust. 1 i art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2187 z późn. zm.), w związku z art. art. 250 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077).

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie po zbadaniu doręczonej 30 marca br. do RIO w Lublinie uchwały Rady Miasta Lublina w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków położonym na obszarze miasta Lublin, stwierdziło, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W § 1 uchwały Rada Miasta, określając zasady udzielania dotacji celowej, zaliczyła do nich postanowienia, jakie powinna zawierać umowa o udzielenie dotacji (pkt 2) oraz sposób kontroli (pkt 3), podczas gdy – w myśl postanowień art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2017, poz. 2181 z późn. zm.) – organ stanowiący jst uprawniony został do określenia, w podjętej uchwale jedynie zasad udzielania dotacji.

W § 2 ust. 2 uchwały wskazując podmioty, którym może być udzielona dotacja Rada Miasta wymieniła osoby fizyczne oraz osoby prawne niezaliczone do sektora finansów publicznych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, którego organ stanowiący nie może ograniczyć. Dotacja przysługuje bowiem na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, zgodnie z postanowieniami art. 81 ust. 1 tej ustawy, niezależnie od tego jakiemu podmiotowi przysługuje prawo do tego zabytku.

Katalog uprawnionych do dotacji podmiotów określa art. 71 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, obejmujący osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne posiadające tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego. W ocenie Kolegium brak jest więc podstaw do wprowadzania ograniczeń, co do podmiotów, które mogą ubiegać się o udzielenie dotacji na ochronę zabytków.

W § 8 badanej uchwały, Rada Miasta zawarła postanowienia dotyczące umowy o udzielenie dotacji na przeprowadzenie prac, wyliczając elementy, jakie mają być w niej zawarte, m. in.: wysokość udzielonej dotacji oraz termin i tryb jej przekazania (pkt 2), tryb kontroli wykonania umowy (pkt 3), zobowiązanie wnioskodawcy do poddania się pełnej kontroli w zakresie należytego wykonania prac, w tym udostępnienia niezbędnej dokumentacji (pkt 4), sposób rozliczenia dotacji (pkt 5), warunki i sposób zwrotu niewykorzystanej dotacji celowej albo dotacji celowej wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem (pkt 6).

Zdaniem Kolegium Rada Miasta nie ma podstaw prawnych do stanowienia o tym, co ma zawierać umowa. Formułując takie postanowienia Rada przekroczyła zakres delegacji wynikający z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W sytuacji gdy ustawa szczególna (tu ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami) nie zawiera w swoich zapisach regulacji odnoszących się do zasad rozliczania dotacji czy też zwrotu dotacji, zastosowanie ma ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077). W art. 250 ustawodawca nałożył na organ wykonawczy jst obowiązek zawarcia – w sytuacji braku takich regulacji w odrębnych ustawach – umowy zawierającej wyszczególnione ustawowo elementy, takie jak np. termin i sposób rozliczenia dotacji, czy termin zwrotu dotacji. Nie ma więc podstaw do odrębnego regulowania tych spraw w uchwale rady gminy.

Z kolei w § 9 ust. 2 uchwały Rada postanowiła o upoważnieniu Miejskiego Konserwatora Zabytków do dokonywania kontroli przekazanej dotacji. W ocenie Kolegium brak jest upoważnienia ustawowego do wykonywania kontroli administracyjnej wobec podmiotu niepodlegającego organowi kontrolującemu. Udzielone organowi stanowiącemu upoważnienie, którego nie należy interpretować rozszerzająco, obejmuje jedynie zasady udzielania dotacji. Do takich zasad nie można zaliczyć kontroli sposobu wydatkowania udzielonej dotacji. Uprawnienie to bowiem, jako szczególne uprawnienie organu dotującego, może wynikać wyłącznie z wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Wątpliwości budzi także zawarty w § 9 ust. 4 wymóg przekazania przez wnioskodawcę sprawozdania, w sytuacji gdy dokumenty określone w pkt 1, 5 zapewniają możliwość rozliczenia dotacji.

Kolegium uznało również za nieprawidłowe wskazanie w § 11 uchwały obowiązku określenia zarządzeniem Prezydenta trybu postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, sposobu jej przekazania oraz wzoru sprawozdania z wyliczenia dotacji. W ocenie Kolegium tryb postępowania z wnioskiem Rada Miasta ustaliła w § 5 uchwały, a w § 9 określiła, jakie dokumenty zobowiązany jest przedłożyć wnioskodawca do rozliczenia dotacji, natomiast sposób przekazania i rozliczenia dotacji powinien wynikać z umowy.

Jednocześnie należy wskazać, że jeżeli dotacja może stanowić udzielenie pomocy de minimis, to projekt tego aktu podlega zgłoszeniu do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.) w celu przedstawienia ewentualnych uwag.

Kolegium RIO w Lublinie informuje, że w toku postępowania nadzorczego Rada Miasta Lublina – w terminie do 20 kwietnia br. może złożyć na piśmie stosowne wyjaśnienia, bądź dodatkowe informacje mające istotne znaczenie dla sprawy, lub – uznając przytoczone argumenty – może dostosować kwestionowaną uchwałę do obowiązującego prawa.

23 kwietnia 2018 r. o godz. 9:40 w siedzibie RIO w Lublinie – w sali posiedzeń – odbędzie się posiedzenie Kolegium RIO, na którym będzie rozpatrywana sprawa stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały Rady Miasta Lublina. Upoważniony przedstawiciel ma prawo uczestniczenia w tym posiedzeniu i przedstawienia stanowiska w tej sprawie.

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Otrzymują:

1. Rada Miasta Lublina,
2. Prezydent Miasta Lublina.