



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 15 marca 2023 r.

Poz. 2009

UCHWAŁA NR KI.411.38.2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Krakowie

z dnia 1 marca 2023 r.

znak sprawy: KI.43.149.9.2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały Nr XLVI/309/23 Rady Miejskiej Nowe Brzesko z dnia 23 stycznia 2023 r. w sprawie: określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XLVI/309/23 z dnia 23 stycznia 2023 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 3 lutego 2023 roku.

Podejmując uchwałę Nr XLVI/309/23 Rada Miejska Nowe Brzesko powołała się na przepisy art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2022 r., poz. 840 z późn.zm.). Powyższa uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 31 stycznia 2023 r. pod pozycją 815.

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem uchwały Nr XLVI/30/23 pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało oceny zgodności jej ustaleń z prawem stwierdziło następujące nieprawidłowości mające charakter istotnego naruszenia prawa:

Ww. uchwałą Rada Miejska Nowe Brzesko określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania.

Zgodnie z brzmieniem 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 powoływanej dalej jako "u.o.z.o.z.") organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa ma kompetencje do podjęcia uchwały określającej zasady udzielenia dotacji jedynie w odniesieniu do trzech rodzajów prac - konserwatorskich, restauratorskich oraz robót budowlanych.

W § 2 badanej uchwały Rada Miejska Nowe Brzesko postanowiła: "Burmistrz, na podstawie odrębnej uchwały Rady Miejskiej Nowe Brzesko, może udzielić dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru.". Powyższe postanowienia Rady Miejskiej Nowe Brzesko pozostają w kolizji z przepisem art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z., który stanowi, iż do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego należy udzielanie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jest związany decyzją organu stanowiącego. Art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. nie stanowi podstawy do fakultatywnej decyzji organu wykonawczego o przyznaniu dotacji.

W § 3 ust. 1 pkt 1 badanej uchwały Rada Miejska Nowe Brzesko postanowiła, iż dotacja może być udzielona na dofinansowanie 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 następującym po roku złożenia tego wniosku. Natomiast w § 3 ust. 1 pkt 2 ww. uchwały Rada Miejska Nowe Brzesko postanowiła, iż 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 trzech lat poprzedzających rok złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji. Powyższe zapisy są powieleniem zapisów art. 76 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.z.o.z.

Kolegium Izby wskazuje, iż zawarte w rozdziale 7 u.o.z.o.z przepisy, wykluczają możliwość przenoszenia dyspozycji wyrażonej w art. 76 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.z.o.z. na dotacje celowe z budżetu samorządu terytorialnego przewidziane w art. 81 u.o.z.o.z.. Przepis art. 76 u.o.z.o.z. jak i wcześniejsze przepisy zawarte w tym rozdziale odnoszą się do dotacji udzielanych z budżetu państwa. Wskazano w nich komu może być udzielona dotacja, przez kogo i na jaki cel. Dopiero przepis art. 81 u.o.z.o.z. wskazuje, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w trybie określonym odrębnymi przepisami podejmuje uchwałę w sprawie zasad udzielania dotacji. W przepisie tym jest odniesienie jedynie do art. 77 u.o.z.o.z. Zatem w wyniku wykładni systemowej należy uznać, że art. 74-80 u.o.z.o.z. dotyczą dotacji udzielanych z budżetu państwa. Odmienne rozumienie wymienionych przepisów prowadziłoby między innymi do ustalenia, że w art. 81 ust. 2 u.o.z.o.z. zastosowano zbędne odesłanie do art. 77 u.o.z.o.z., natomiast zasadą jest racjonalność działania ustawodawcy.

Ponadto wskazać należy, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma podstawy prawnej do włączenia wojewódzkiego konserwatora zabytków do własnej procedury związanej z udzielaniem dotacji, gdyż wojewódzki konserwator (ani urząd go obsługujący) nie jest upoważniony żadnym przepisem prawa do uczestniczenia w tego typu procedurach samorządu. Wskazać również należy, iż z treści art. 36 u.o.z.o.z. wynika, że prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wymagają jedynie uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, który prowadzi również kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony i opieki nad zabytkami.

Ponadto przepis § 3 ust. 1 pkt 2 stanowi naruszenie definicji dotacji wynikającej z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.). Dopuszcza bowiem udzielenie dotacji na prace i roboty budowlane przy zabytku, które zostały przeprowadzone w okresie trzech lat poprzedzających rok złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji.

Kolegium Izby uznało, że ani przepisy art. 81 u.o.z.o.z., stanowiące podstawę prawną podjęcia badanej uchwały, ani art. 126 ww. ustawy o finansach publicznych, nie pozwalają na sfinansowanie z dotacji z budżetu gminy, prac lub robót budowlanych przy zabytku, które zostały poniesione przed przyznaniem prawa do dotacji.

W ramach definicji ustawowych w art. 77 u.o.z.o.z. wyszczególniono katalog prac możliwych do objęcia dotacją. Zatem tylko prace określone w cytowanych przepisach, o zakresie i charakterze w nich wskazanym mogą być dotowane z budżetu jednostki samorządu.

W § 3 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska Nowe Brzesko ustaliła katalog prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych objętych dotacją. W ust. 2 pkt 2 tegoż paragrafu wskazano, iż dotacja może obejmować nakłady konieczne na "przeprowadzenie badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych". Kolegium Izby wskazuje, iż przepisy art. 77 u.o.z.o.z. nie wymieniają badań archeologicznych, których definicja zawarta jest w art. 3 pkt 11 u.o.z.o.z. Definicja ta stanowi, że badaniami archeologicznymi są działania mające na celu odkrycie, rozpoznanie, udokumentowanie i zabezpieczenie zabytku archeologicznego. Zakres działań określanych w ustawie jako "badania archeologiczne" nie podlega dotacji, gdyż nie mieści się w katalogu prac określonych w art. 77 u.o.z.o.z.

Ponadto Rada Miejska Nowe Brzesko zmodyfikowała przepis art. 77 pkt 12 ww. ustawy, który stanowi, iż dotacja może obejmować nakłady konieczne na modernizację instalacji elektrycznej w zabytkach drewnianych lub w zabytkach, które posiadają oryginalne, wykonane z drewna części składowe i przynależności. Organ stanowiący Gminy Nowe Brzesko poprzez zapis w § 2 ust. 2 pkt 12 ograniczył się jedynie do zapisu, z którego wynika możliwość udzielenia dotacji nie tylko na modernizację instalacji elektrycznej w zabytkach, o których mowa w art. 77 pkt 12 u.o.z.o.z. Przepis art. 77 u.o.z.o.z. określa katalog zamknięty zakresu dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytku i organ stanowiący Gminy Nowe Brzesko nie jest uprawniony do żadnej modyfikacji owego katalogu. Zatem w zakresie, w jakim Rada Miejska Nowe Brzesko rozszerzyła w § 3 ust. 2 pkt 2 i 12 uchwały zakres prac objętych dotacją z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na odpowiednio "badania archeologiczne" i "modernizację instalacji elektrycznej" wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w art. 81 u.o.z.o.z., co pozostaje również w sprzeczności z art. 94 Konstytucji RP, który jednoznacznie określa, że stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych; sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

W § 6 ust. 4 badanej uchwały Rada Miejska Nowe Brzesko postanowiła: „Dotacja jest udzielana podmiotowi, którego wniosek uzyskał pozytywną opinię Komisji Budżetowej Rady Miejskiej”. Powyższe postanowienia Rady Miejskiej Nowe Brzesko pozostają w sprzeczności z przepisem art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z., który stanowi, iż do o wyłącznej kompetencji organu stanowiącego należy udzielanie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane. Zdaniem Kolegium, nie można uzależniać decyzji organu stanowiącego Gminy Nowe Brzesko odnośnie przyznania dotacji od pozytywnego zaopiniowania wniosku przez - jak wskazano w badanej uchwale "Komisji Budżetowej Rady Miejskiej". Jak wynika z uchwał Rady Miejskiej Nowe Brzesko zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Nowe Brzesko, w strukturach organu stanowiącego nie funkcjonuje komisja rady o przywołanej wyżej nazwie. Skoro ustawodawca przyznał organowi stanowiącemu wyłączne prawo decydowania o udzieleniu dotacji może ona tego dokonywać samodzielnie, bez warunku uzyskania przez wniosek pozytywnej opinii "Komisji Budżetowej Rady Miejskiej". Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 kwietnia 2013 r. sygn. akt.: I SA/Kr 83/13.

W § 7 ww. uchwały organ stanowiący Gminy Nowe Brzesko zawarł zapisy dotyczące zasad kontroli wykorzystania dotacji. Kolegium Izby wskazuje, iż z art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielenia dotacji celowej, a nie warunków jej kontroli.

Kolegium Izby wskazuje ponadto, iż zapis § 8 ust. 1 zdanie drugie, stoi w kolizji z art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 z późn. zm.), w którym wyrażona jest szczególna zasada powszechności w ubieganiu się o możliwość pozyskiwania środków publicznych. Zgodnie z art. 43 ww. ustawy o finansach publicznych prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie, po ponownym rozpoznaniu sprawy Uchwały Nr XLVI/309/23 Rady Miejskiej Nowe Brzesko z dnia 23 stycznia 2023 r., na posiedzeniu w dniu 1 marca 2023 r., postanowiło orzec o stwierdzeniu jej nieważności.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM IZBY

Mirosław Legutko