



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 2 maja 2024 r.

Poz. 3345

UCHWAŁA NR KI.411.84.2024

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie**

z dnia 24 kwietnia 2024 r.

znak sprawy: KI.43.3.23.2024

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 2024 r. poz. 609) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały NR LXVI/686/24 Rady Miasta Bochnia z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków znajdujących się na terenie Gminy Miasta Bochnia w części dotyczącej postanowień:

- § 4 pkt 2 uchwały w zakresie słów "prac budowlanych",
- pkt VIII załącznika Nr 4 do uchwały o treści: „Informacja o kwocie przychodów uzyskanych przy realizacji umowy i odsetek bankowych od środków dotacji zgromadzonych na rachunku bankowym.”,
- w załączniku Nr 4 do uchwały, w części Załączniki: pkt IV. Inne załączniki.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr LXVI/686/24 z dnia 29 lutego 2024 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 25 marca 2024 r. W Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego została ogłoszona w dniu 15 marca 2024 r., pod pozycją nr 2023.

Podjmując uchwałę Nr LXVI/686/24 Rada Miasta Bochnia powołała się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609), w związku z art. 77 i 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.), po uwzględnieniu uwag Prezesa UOKiK i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w związku z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem uchwały Nr LXVI/686/24 pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało ponownej oceny zgodności jej ustaleń z prawem i ustaliło co następuje:

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2023 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r., poz. 840 z późn. zm.) w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie i restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

1. W § 4 uchwały Rada Miasta Bochnia postanowiła że, cyt.: „Dotacja może obejmować nakłady konieczne na przeprowadzenie poniższych prac i robót.” gdzie w dalszej części wymienia w 17 punktach rodzaje prac i robót. Zakres prac i robót, które mogą być dotowane ustawodawca taksatywnie wyliczył w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis ten jednostki samorządu terytorialnego stosują w związku z regulacją zawartą w art. 81 ust. 2 tej ustawy. Z jego postanowień wynika, że dotacje mogą być udzielane „w zakresie określonym w art. 77.” Wymieniając rodzaje nakładów na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane, które mogą zostać sfinansowane z dotacji, Rada Miasta Bochnia zmodyfikowała uregulowania art. 77 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami poprzez dodanie do ustawowego zapisu: „przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych słów: „prac budowlanych”. Zdaniem Kolegium Izby, przepis art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, określa katalog zamknięty zakresu dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Tym samym Rada Miasta Bochnia nie była uprawniona do jego modyfikacji.
2. Kolegium Izby kwestionuje ponadto zobowiązanie beneficjenta dotacji do składania „*Informacji o kwocie przychodów uzyskanych przy realizacji umowy i odsetek bankowych od środków dotacji zgromadzonych na rachunku bankowym.*”, zamieszczonej w pkt VIII załącznika Nr 4 do uchwały (Sprawozdania z wykonania prac lub robót). Kolegium Izby uznało, że zapisy te wykraczają poza zakres regulacji z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Radzie Miasta nie przysługuje kompetencja do nakładania na beneficjentów dotacji obowiązków, które nie wynikają z przepisów prawa.

Realizując swoje kompetencje do stanowienia prawa miejscowego organ stanowiący Miasto (organ publiczny) musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), w brzmieniu: „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego. Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w linii orzeczniczej sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12), gdzie Sąd stwierdził: „(...) przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”.

W świetle powyższego, Kolegium Izby odnosząc się do postanowienia z pkt VIII załącznika Nr 4 do uchwały (Sprawozdania z wykonania prac lub robót) o treści: „Informacja o kwocie przychodów uzyskanych przy realizacji umowy i odsetek bankowych od środków dotacji zgromadzonych na rachunku bankowym.” stwierdza, iż Rada Miasta Bochnia wyszła poza zakres upoważnienia z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

3. W ocenie Kolegium Izby użycie przez Radę Miasta Bochnia w załączniku Nr 4 do uchwały, w części Załączniki: pkt IV. Inne załączniki zwrotu „inne załączniki” stanowi naruszenie zasady określoności prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż tworzy swego rodzaju, niedopuszczalną przy stanowieniu prawa, dowolność interpretacyjną.

Dyrektywa konstruowania przepisów w sposób jasny nakłada na Radę obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla jej adresatów, którzy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Stan określoności przepisu prawa, a więc skonstruowanie go w sposób poprawny, jasny i jak najbardziej precyzyjny, stanowi gwarancję jego poprawnego stosowania.

Intencja określonej regulacji musi jasno wynikać z treści przepisu. Adresat normy prawnej musi rozumieć jej treść, powinien też mieć możliwość ustalenia w sposób niebudzący wątpliwości jej znaczenia oraz zakresu praw lub obowiązków w niej zawartych. W ocenie Kolegium Izby użycie sformułowania „inne załączniki”, może oznaczać, że dopuszcza się także inne, niewymienione w uchwale, załączniki do sprawozdania z prac objętych dotacją, pozostawiając tym samym możliwość doprecyzowania ich bliżej nieokreślonego zakresu, organowi wykonawczemu.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie ze względu na istotny charakter wskazanego naruszenia prawa na posiedzeniu w dniu 10 kwietnia 2024 r. postanowiło wszczęć postępowanie o stwierdzenie nieważności w części Uchwały Nr LXVI/686/24 Rady Miasta Bochnia z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków znajdujących się na terenie Gminy Miasta Bochnia. Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło Gminę Miasta Bochnia o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu Kolegium Izby upoważnionych przedstawicieli Rady Miasta Bochnia.

W związku z tym, że Rada Miasta Bochnia nie skorzystała z możliwości przedstawienia dodatkowych wyjaśnień, po ponownym rozpoznaniu sprawy Uchwały Nr LXVI/686/24 Rady Miasta Bochnia z dnia 29 lutego 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na posiedzeniu w dniu 24 kwietnia 2024 r. postanowiło orzec jak w sentencji uchwały.

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

Jolanta Nowakowska