



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 kwietnia 2017 r.

Poz. 3429

UCHWAŁA NR 7/539/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 12 kwietnia 2017 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXIII/223/2017 Rady Gminy Żelazków z dnia 23 marca 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub wojewódzkiej ewidencji zabytków, z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXIII/223/2017 z dnia 23 marca 2017 r. doręczoną tut. Izbie w dniu 29 marca 2017 r., Rada Gminy Żelazków powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 81 ust. 1 w związku z art. 77 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446, z późn. zm.) określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane wykonywane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub wojewódzkiej ewidencji zabytków znajdujących się na stałe na obszarze Gminy Żelazków.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust 5 ustawy o samorządzie gminnym Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXIII/223/2017 z dnia 23 marca 2017 r., z powodu istotnego naruszenia przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, Izba zwróciła się z pismem do jednostki o informację, czy projekt przedmiotowej uchwały przewidujący udzielenie dotacji dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą stanowiącej pomoc de minimis i pomoc de minimis w rolnictwie zgłoszony został Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa (art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej - Dz. z 2016 r. poz. 1808, z późn. zm.). Izba wyznaczyła termin badania przedmiotowej uchwały na dzień 12 kwietnia 2017 r.

Na posiedzenie Kolegium Izby stawił się Pan Sylwiusz Jakubowski - Wójt Gminy Żelazków.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią przedmiotowej uchwały oraz wyjaśnieniami Wójta Gminy Żelazków ustaliło i zważyło, co następuje.

Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że projekt przedmiotowej uchwały Rady przewidujący udzielenie pomocy de minimis podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą nie został przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz przewidujący udzielenie pomocy de minimis

w rolnictwie nie został przedłożony ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy (art. 7 ust. 3a). Zaniechanie zgłoszenia projektu przedmiotowej uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa narusza tryb podjęcia uchwały. W ocenie Kolegium Izby naruszenie to stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Oprócz tego przedmiotowa uchwała podjęta została także z istotnym naruszeniem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Przedmiotową uchwałą, Rada Gminy Żelazków - na co wskazuje zarówno tytuł uchwały jak również kolejne jej postanowienia: § 1 ust. 1, ust. 2, ust. 3, § 2 ust. 1, ust. 4, § 3 ust. 1 pkt 1, tytuł załącznika do uchwały - określiła zasady udzielenia dotacji z budżetu Gminy na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych wykonywanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków jak również zabytku wpisanym do wojewódzkiej ewidencji zabytków znajdujących się na stałe na obszarze Gminy Żelazków.

Właściwość rad gmin odnośnie stanowienia w sprawach dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru wynika z przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis ten stanowi, że w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja celowa na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Dotacja, w zakresie określonym w art. 77, może być udzielona w wysokości do 100% nakładów koniecznych na wykonanie przez wnioskodawcę prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru (ust. 2). W art. 77 ustawy wymieniony został katalog prac i robót budowlanych możliwy do sfinansowania dotacją celową.

Z przytoczonego wyżej przepisu art. 81 ust. 1 ustawy wynika zatem, iż przedmiotem dotowania prac konserwatorskich, restauratorskich lub prac budowlanych mogą być tylko prace wykonywane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie przewiduje natomiast udzielania z budżetu jednostek samorządu terytorialnego dotacji na zabytki objęte wojewódzką ewidencją zabytków lub ewidencją krajową, czy ewidencją gminną.

Zgodnie z art. 7 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wpis do rejestru zabytków stanowi jedną z form ochrony zabytków. W myśl art. 8 ustawy rejestr zabytków znajdujących się na terenie województwa prowadzi wojewódzki konserwator zabytków. Zabytek nieruchomy wpisuje się do rejestru na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy (art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Stosowanie do uregulowań art. 9 ust. 4 ustawy wpisanie zabytku nieruchomego do rejestru ujawnia się w księdze wieczystej danej nieruchomości.

Kwestie ewidencji zabytków uregulowane zostały w art. 21 i 22 ustawy. Wynika z nich, m.in., że ewidencja zabytków jest podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy (art. 21). Zgodnie z art. 22 ust. 1 Generalny Konserwator Zabytków prowadzi krajową ewidencję zabytków w formie zbioru kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się w wojewódzkich ewidencjach zabytków. Wojewódzki konserwator zabytków prowadzi wojewódzką ewidencję zabytków w formie kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się na terenie województwa (ust. 2). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy (ust. 4).

Rejestr zabytków i ewidencja zabytków różnią przede wszystkim zakresem praw i obowiązków wynikających z faktu wpisania zabytku do rejestru lub ewidencji zabytków. Wpisanie nieruchomości do rejestru zabytków, nadaje wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków uprawnienia do ingerowania w zabytek. Tym samym ograniczone zostaje samodzielne dysponowanie zabytkiem. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgoda konserwatora zabytków wymagana jest np. przy prowadzeniu robót budowlanych, prac konserwatorskich, zmiana przeznaczenia

zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku, umieszczaniu na zabytku urządzeń technicznych, reklam tablic reklamowych, napisów, a także przy podejmowaniu działań, które mogłyby prowadzić do zmiany wyglądu zabytku.

Z kolei objęcie nieruchomości jedynie ewidencją nie wywołuje takich konsekwencji po stronie właściciela. Ewidencja nie daje też organom konserwatorskim uprawnień do ingerowania w uprawnienia właściciela, jak ma to miejsce w przypadku zabytków wpisanych do rejestru.

Podkreślić należy również, iż wpisanie nieruchomości do rejestru zabytków wiąże się nie tylko z konkretnymi obowiązkami, ale również z przywilejami właściciela zabytku. Właściciel nieruchomości wpisanej do rejestru, ma prawo do ubiegania się o dotację z budżetu państwa lub samorządu na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich, czy budowlanych przy zabytku. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716, z późn. zm.), właścicielowi zabytku przysługuje prawo zwolnienia z podatku od nieruchomości pod warunkiem utrzymania jej i konserwacji zgodnie z przepisami o ochronie zabytków.

Kolegium Izby wskazuje, iż samo wpisanie zabytku do ewidencji nie nadaje mu statusu zabytku wpisanego do rejestru zabytków. Natomiast przepis art. 81 ust. 1 ustawy wymaga bezwzględnie, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może udzielić dotacji na prace na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru.

Podkreślić należy, iż stanowisko to znajduje potwierdzenie w doktrynie, rozstrzygnięciach organów nadzoru, a także - w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 października 2011 r., sygn. akt I SA/Ke 470/11 oraz z dnia 10 grudnia 2015 r. sygn. akt I Sa/Ke 639/15).

W myśl zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy władzy publicznej, do których należą organy jednostek samorządu terytorialnego, mogą działać w granicach kompetencji określonych przez prawo i przypisanych im zadań z zachowaniem trybu postępowania, które wyznaczają tym samym granice ich aktywności.

Rada Gminy Żelazków uchwałą Nr XXIII/223/2017 z dnia 23 marca 2017 r. przekroczyła zakres upoważnienia wynikającego z przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, rozszerzając możliwość udzielania z budżetu gminy dotacji także na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku znajdującym się w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Natomiast z przepisu art. 81 ust. 1 dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wynika upoważnienie do ustalenia zasad udzielenia dotacji celowej, jedynie na zabytki wpisane do rejestru zabytków. Kolegium wskazuje, że 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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r. sygn. K 19/97 OTK ZU nr 4/1998 r. poz. 48, s. 262). Organ władzy wykonawczej, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

W toku badania uchwały, Kolegium Izby, ustaliło także, że obrocie prawnym znajduje się uchwała o numerze V/33/2015 Rady Gminy Żelazków z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, opublikowana została w Dz. U. Woj. Wlkp. z dnia 20 kwietnia 2015 r., poz. 2581. Natomiast uchwała będąca przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia Kolegium, opublikowana została w Dz. Urz. Woj. Wlkp. z dnia 29 marca 2017 r., poz. 2372 i zgodnie z § 11 obowiązuje od dnia 12 kwietnia 2017 r. Oznacza to, że począwszy od dnia 12 kwietnia br. tą samą materię regulują dwa różne akty prawa miejscowego.

Zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. W myśl § 41 załącznika do rozporządzenia, ustawę regulującą dotychczas daną dziedzinę spraw uchyla się w całości, bez pozostawiania w mocy poszczególnych jej jednostek systematycznych, zwłaszcza pojedynczych przepisów.

Jeżeli w wyniku uchylecia jednostek systematyzacyjnych ustawy lub jej przepisów wyjątkowo zachowuje się moc obowiązującą tylko niektórych przepisów ustawy, w ustawie zamieszcza się przepis zmieniający, w którym wyczerpująco wymienia się uchylane jednostki systematyzacyjne ustawy lub jej przepisy, wyrażając to zwrotem: "W ustawie ... (tytuł ustawy) uchyla się ..." (ust. 2).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie trzydziestu dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska