



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 24 października 2023 r.

Poz. 6455

UCHWAŁA Nr XXXIII/75/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BYDGOSZCZY

z dnia 18 października 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr L/456/2023 Rady Miejskiej w Pakości z dnia 26 września 2023 r. w sprawie zasad przekazania środków dofinansowania w formie dotacji przez Gminę Pakość z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), 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 z późn. zm.), art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) oraz art. 7 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr L/456/2023 Rady Miejskiej w Pakości z dnia 26 września 2023 r. w sprawie zasad przekazania środków dofinansowania w formie dotacji przez Gminę Pakość z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Pakości podjęła w dniu 26 września 2023 r. uchwałę Nr L/456/2023 w sprawie zasad przekazania środków dofinansowania w formie dotacji przez Gminę Pakość z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 3 października 2023 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 18 października 2023 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. O terminie posiedzenia Kolegium, pismem z dnia 11 października 2023 r., znak: RIO-KA-4010-XXXIII-3/2023 zostali zawiadomieni Pan Zygmunt Groń - Burmistrz Pakości oraz Pani Joanna Błaszak - Przewodnicząca Rady Miejskiej w Pakości. Władze Gminy nie skorzystały z prawa uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium.

Zgodnie z treścią 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 z późn. zm.) w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Pakości określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku znajdującym się na terenie Gminy Pakość, wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. W § 2 ust. 5 uchwały postanowiono, że „wniosek o udzielenie dotacji należy złożyć osobiście w Urzędzie Miejskim w Pakości, ul. Rynek 4, 88-170 Pakość lub korespondencyjnie za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia naboru wniosków. O dacie złożenia wniosku decyduje data wpływu do Urzędu Miejskiego w Pakości.”. Przytoczony zapis oznacza, że Rada nie określiła jednoznacznie terminu składania wniosków i scedowała w ten sposób swoje wyłączne kompetencje na organ wykonawczy. Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z prezentowanym w doktrynie stanowiskiem, pod pojęciem "zasady udzielania dotacji celowej" należy rozumieć reguły określające przesłanki merytoryczne o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym, których spełnienie przez potencjalnego dotowanego stanowi główny warunek ubiegania się o dotację oraz normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym można ją przekazać oraz rodzaj zadań, na które może być udzielona (A. Dziedzic, Naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 8 ustawy, "Finanse Publiczne" 2012/7, s. 20-21, a także Alicja Sekuła, Roman Fandrejewski, Zasady, tryb przyznawania i przekazywania dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego a naruszenie dyscypliny finansów publicznych, FK 2016/10/64-71). Zdaniem Kolegium Izby do niezbędnych elementów zasad udzielania dotacji należy zaliczyć termin złożenia wniosku o jej przyznanie. Wskazanie tej daty umożliwi rozpoczęcie procesu przyznania dotacji oraz gwarantuje zapewnienie jawności postępowania. Brak określenia terminu składania wniosków stanowi niezrealizowanie w pełnym zakresie delegacji ustawowej do uchwalenia aktu prawa miejscowego przez organ stanowiący.

Uchwała będąca przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia stanowi również w § 7 ust. 2, że „umowa o przyznanie dotacji określać będzie między innymi:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana oraz termin jego wykonania;
- 2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;
- 3) termin wykorzystania dotacji;
- 4) tryb kontroli wykonywania zadania;
- 5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- 6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji;
- 7) zasady promocji.”

Zdaniem Kolegium ustawodawca nie przypisał radzie kompetencji do kreowania elementów umowy. To organ wykonawczy w oparciu o art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze treść tegoż przepisu. W związku z tym nie może być w treści uchwały w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków postanowień dotyczących elementów umowy. Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować tego, co zostało uregulowane ustawą, jak również dokonywać zmian przepisów ustawy. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02, jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W treści § 8 badanej uchwały postanowiono, że:

- „1. Podstawą rozliczenia dotacji jest odbiór wykonanych prac lub robót przez komisję, w skład której wchodzi przedstawiciele Gminy Pakość.
2. W celu rozliczenia dotacji składa się sprawozdanie z wykonania prac lub robót Burmistrzowi Pakości.
3. Wzór sprawozdania, o którym mowa w ust. 2 stanowi załącznik nr 2 do uchwały.”

W ocenie Kolegium Izby Rada stanowiąc w uchwale w kwestii rozliczenia dotacji oraz w zakresie sprawozdania z wykonania prac lub robót wykroczyła poza dyspozycję przepisu art. 81 ustawy o ochronie

zabytków i opiece nad zabytkami, który uprawnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jedynie do określenia zasad udzielania dotacji. Realizując swoje kompetencje 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. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), który stanowi: "organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, w tym przypadku w przepisie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Kolegium dostrzega także, że w § 9 postanowiono, iż „w sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą zastosowanie ma uchwała Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wraz z załącznikami oraz Regulamin naboru wniosków o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.” Wskazanie uchwały Rady Ministrów jako źródła prawa powszechnie obowiązującego stoi w sprzeczności z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który jako źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej wymienia: Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Przepis ten stanowi również, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Uchwała Rady Ministrów nie jest zatem źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, ma charakter wewnętrzny i obowiązuje tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt prawny oraz podlega kontroli co do jej zasadności z powszechnie obowiązującym prawem. Kolegium Izby podkreśla, że uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, mogłyby znaleźć się odesłania jedynie do przepisów prawa powszechnie obowiązującego, do których uchwały Rady Ministrów Nr 232/2022 zaliczyć nie można.

Nadto w treści § 5 ust. 1 uchwalono, że „Prezes Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego przyznaje wstępne promesy na udzielnie dotacji na wybrane zadania inwestycyjne”. W ocenie Kolegium uchwała Rady nie może przyznawać kompetencji Prezesowi Rady Ministrów, czy też Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Wprowadzenie w badanej uchwale regulacji wynikających z postanowień uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów, wykracza tym samym poza zakres uregulowań wynikających z cytowanego wyżej art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uznało, że wskazane naruszenie przepisów ma charakter istotny i postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Daniel Jurewicz