



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 4 marca 2024 r.

Poz. 1361

UCHWAŁA Nr VII/17/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ w BYDGOSZCZY

z dnia 21 lutego 2024 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LIV/497/2024 Rady Miejskiej w Pakości z dnia 30 stycznia 2024 r. w sprawie udzielenia w 2024 roku dotacji finansowej ze środków pochodzących z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków

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 2023 r. poz. 1325), art. 87 ust. 1-2, art. 93 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) i 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.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr LIV/497/2024 Rady Miejskiej w Pakości z dnia 30 stycznia 2024 r. w sprawie udzielenia w 2024 roku dotacji finansowej ze środków pochodzących z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków w całości.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Pakości w dniu 30 stycznia 2024 r. podjęła uchwałę Nr LIV/497/2024 w sprawie udzielenia w 2024 roku dotacji finansowej ze środków pochodzących z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 1 lutego 2024 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 21 lutego 2024 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść uchwały Nr XXV/59/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, Pan Zygmunt Groń - Burmistrz Pakości oraz Pani Joanna Błaszak - Przewodnicząca Rady Miejskiej w Pakości, zostali zawiadomieni o terminie posiedzenia Kolegium (pismo z dnia 12 lutego 2024 r. znak: RIO-KA-4010-VII-2/2024) oraz poinstruowani o przysługującym im prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 19 lutego 2024 r., a także o możliwości zdalnego uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium. Przedstawiciele jednostki nie skorzystali z prawa do uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium, jak również nie złożyli pisemnych wyjaśnień.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Pakości postanowiła o udzieleniu dotacji dla Parafii Rzymskokatolickiej pw. św. Bonawentury w wysokości 490 000,00 zł na prowadzenie robót budowlanych w kościele pw. św. Bonawentury w Pakości.

Zgodnie z brzmieniem art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami 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. Powyższe przesądza, że dotacje na prace przy zabytkach mogą być udzielone wyłącznie pod warunkiem obowiązywania na terenie gminy uchwały jej organu stanowiącego w sprawie zasad udzielania ww. dotacji i zgodnie z tymi zasadami. Na terenie Gminy Pakość brak jest jednak obowiązującej uchwały (aktu prawa miejscowego) w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. W związku z powyższym udzielenie dotacji w sytuacji braku obowiązywania na terenie gminy wskazanej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa.

Kolegium Izby zwraca również uwagę, że w podstawie prawnej badanej uchwały powołano się na uchwałę Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Zdaniem Kolegium podkreślenia wymaga, że na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś uchwały rady ministrów, zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty, co oznacza, że nie stanowią one powszechnie obowiązującego prawa. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa RP są wyłącznie Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a na obszarze działania organów, które je ustanowiły, również akty prawa miejscowego, o czym przesądza art. 87 ust. 1-2 Konstytucji. Uchwała Rady Ministrów nie jest aktem normatywnym gdyż nie zawiera norm prawnych, tym samym Rada nie może ustalić zasad udzielania dotacji z odwołaniem do aktu, który nie stanowi aktu prawa powszechnie obowiązującego i nie może zastępować czy uzupełniać aktu prawa miejscowego. W kontekście powyższego przywołanie uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w podstawie prawnej badanej uchwały uznać należy za naruszające ww. przepisy prawa.

Choć organy jednostek samorządu terytorialnego mają szeroki oraz konstytucyjnie zagwarantowany i sądowo chroniony zakres samodzielności, to w dziedzinie finansów publicznych, organy te mogą działać wyłącznie i ściśle w granicach określonych konkretnymi przepisami. Cytując za orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1996 r. (K 1/96 - OTK 1997 Nr 1, poz. 29) należy stwierdzić, że "w ramach gospodarki finansowej gminom wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy. (...) Znajdujemy się bowiem na gruncie prawa publicznego - gdzie obowiązuje zasada, iż dozwolone jest to, na co ustawa zezwala". Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych przyjęć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego (lub ich części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (tak np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Nadto Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z brzmieniem art. 8 ust. 1-2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami rejestr zabytków, prowadzony przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, obejmuje księgi dla zabytków:

- 1) nieruchomości;
- 2) ruchomych;
- 3) archeologicznych.

Na podstawie zaś art. 22 ust. 4-5 ww. ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy, w której powinny być ujęte:

- 1) zabytki nieruchome wpisane do rejestru;
- 2) inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków;
- 3) inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Zgodnie z zapisem § 1 ust. 1 badanej uchwały, Rada Miejska w Pakości udziela dotacji dla „Parafii Rzymskokatolickiej pw. św. Bonawentury, w wysokości 490 000,00 zł na prowadzenie robót budowlanych w kościele pw. św. Bonawentury w Pakości przy ul. Inowrocławskiej 3 wpisanym do rejestru zabytków pod nr rej. 40/A z dnia 23.07.1970 r.”. W odniesieniu do powyższego, Kolegium wskazuje na konieczność weryfikacji przez Gminę, czy dotowane prace mają być prowadzone w granicach wyznaczonych wpisem do rejestru. Udzielenie dotacji przez Gminę na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy możliwe będzie dopiero w przypadku potwierdzenia, że obiekt, przy którym mają być prowadzone prace w istocie jest zabytkiem wpisanym do rejestru zabytków lub do gminnej ewidencji zabytków. Przekroczenie kompetencji ustawowej, polegające na udzieleniu dotacji na prace przy obiekcie nieobjętym wpisem do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, stanowić będzie bowiem istotne naruszenie prawa.

Mając na względzie powyższe, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.

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