



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 2 maja 2024 r.

Poz. 3327

UCHWAŁA NR KI.411.88.2024

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie**

z dnia 24 kwietnia 2024 r.

znak sprawy: KI.43.35.23.2024

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 899/LXXI/2024 Rady Miasta Gorlice z dnia 28 marca 2024 r. 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.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr 899/LXXI/2024 Rady Miasta Gorlice z dnia 28 marca 2024 r. 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, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 29 marca 2024 r. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 4 kwietnia 2024 r., pod pozycją 2613.

Podejmując uchwałę Nr 899/LXXI/2024 Rada Miasta Gorlice powołała się na przepisy art. 7 ust. 1 pkt 9 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz 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 ze zm.).

Zgodnie z 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.

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem uchwały Nr 899/LXXI/2024 pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało oceny zgodności jej ustaleń z prawem, stwierdzając, co następuje:

1. W § 4 uchwały Rada Miasta Gorlice określiła zasady składania wniosku o dotację, ustalając w ust. 2 pkt 2 tego przepisu m.in., że wnioski o udzielenie dotacji należy składać w terminie określonym przez Burmistrza Miasta Gorlice w dodatkowym naborze wniosków. W załączniku do uchwały Rada Miasta Gorlice ustaliła natomiast wzór wniosku o udzielenie dotacji.

Jednocześnie w § 4 ust. 5 uchwały Rada Miasta Gorlice postanowiła, że cyt.: „Do wniosku o którym mowa w ust. 2 załącza się w szczególności:

- 1) dokument potwierdzający status prawny wnioskodawcy ubiegającego się o dotację;
- 2) dokument potwierdzający wpis zabytku do rejestru zabytków lub zaświadczenie potwierdzające wpis do gminnej ewidencji zabytków;
- 3) dokument potwierdzający posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do zabytku;
- 4) zgodę właściciela zabytku na prowadzenie prac, jeżeli o dotację zwraca się użytkownik lub zgoda wszystkich współwłaścicieli zabytku, jeżeli zabytek jest w posiadaniu kilku właścicieli;
- 5) decyzję właściwego organu ochrony zabytków zezwalającą na przeprowadzenie prac lub robót przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub zalecenia konserwatorskie dla zabytku znajdującego się w gminnej ewidencji zabytków;
- 6) pozwolenie na budowę lub zgłoszenie robót, gdy wniosek dotyczy prac lub robót przy zabytku nieruchomym lub program prac, gdy wniosek dotyczy prac przy zabytku ruchomym;
- 7) kosztorys inwestorski z dokumentacji projektowej z zakresu objętego wnioskiem;
- 8) dokumenty potwierdzające udzielenie dotacji przez inne podmioty lub informację o wnioskach o udzielenie dotacji skierowanych do innych podmiotów;
- 9) dokumentację fotograficzną zabytku ukazującą stan jego zachowania;
- 10) w przypadku stanu zagrożenia zniszczeniem zabytku - dokument potwierdzający stan zachowania zabytku (np. stosowna ekspertyza techniczna, orzeczenie techniczne bądź opinia Krakowskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków);
- 11) pełnomocnictwo, jeżeli wnioskodawca reprezentowany jest przez przedstawiciela,
- 12) inne dokumenty wskazane w ogłoszeniu o naborze wniosków, jeżeli są wymagane aktami prawnymi określającymi zasady przekazania na rzecz Miasta Gorlice środków zewnętrznych na udzielanie dotacji.”.

Z analizy treści § 4 ust. 5 przedmiotowej uchwały wynika, że Rada Miasta Gorlice poprzez użycie sformułowania „w szczególności” nie ustaliła w pełni katalogu załączników wymaganych do złożenia wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji. Tym samym nie wywiązała się z obowiązków, wynikających z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zdaniem Kolegium Izby powyższe prowadziłyby w rezultacie do stanowienia przez organ wykonawczy przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym – prawa miejscowego. Zważywszy na treść wcześniej cytowanego art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w przedmiotowym przypadku uprawnienie to przysługuje jedynie Radzie Miasta nie zaś Burmistrzowi. Nie powinno budzić wątpliwości, że stanowienie o elementach wniosku o udzielenie dotacji, jak również o wymaganych załącznikach do tego wniosku, jest częścią trybu postępowania o udzielenie dotacji. Zatem kompetencje do regulacji w tym zakresie posiada jedynie Rada Miasta.

2. W § 7 uchwały Rada Miasta Gorlice ustaliła natomiast elementy umowy, która będzie wiązać Miasto Gorlice z beneficjentem dotacji.

Kolegium Izby stwierdziło, że regulacje zawarte w ww. przepisie uchwały nie znajdują umocowania w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Odnosząc powyższe do normy kompetencyjnej wynikającej z art. 81 ust. 1 ww. ustawy, stwierdzić należy, że kompetencje organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie obejmują możliwości regulacji związanych z ustaleniem wzoru bądź elementów umowy. Materia uchwały prawa miejscowego z wyżej wskazanego przepisu winna ograniczać się do regulacji zasad udzielania dotacji. Kolegium Izby uznało, że użyte przez ustawodawcę pojęcie: „zasady udzielania dotacji”, interpretowane w kontekście systemowym, mieści w sobie określenie beneficjentów, ustalenie przedmiotu (przeznaczenia) dotacji celowej, a także jej wysokości. Kolegium Izby podkreśla również, iż przedmiotowa uchwała jest powszechnie obowiązującym aktem normatywnym prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.). Według art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), uchwała winna była zostać wydana na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. O obowiązku zachowania ram delegacji ustawowej z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przy uchwalaniu rozwiązań dla tego rodzaju uchwał, jak badana uchwała, stanowi nadal aktualne uzasadnienie Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 stycznia 2010 r. (sygn. akt: I SA/Kr 1673/10), w którym Sąd stwierdził: „(...) 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.”. Podobne stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2021 r. (sygn. akt: I GSK 169/21), w którym Sąd konstatuje, iż ustawodawca nie wskazał w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jakie elementy winny znaleźć się w uchwale podjętej na podstawie powołanego przepisu, jednak przez pojęcie „zasady”, zdaniem Sądu, należy rozumieć normy określające, komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także wskazujące zadania, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku. Regulacje zawarte w aktach prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych osób uprawnionych. Dla tych przepisów wymagane są wyższe standardy jednoznaczności i określoności. Swoboda przyznana organowi stanowiącemu gminy w określaniu zasad udzielenia dotacji nie oznacza całkowitej dowolności.

3. W § 9 ust. 1 badanej uchwały Rada Miasta Gorlice postanowiła, iż cyt.: „*W celu rozliczenia dotacji wnioskodawca w sposób i w terminach określonych w umowie składa do Urzędu Miasta w Gorlicach sprawozdanie z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, zawierające rozliczenie finansowe oraz protokoły odbioru tych prac lub robót przez właściwe służby konserwatorskie.*”. Następnie w § 9 ust. 3 pkt 1 uchwały ustaliła, że do sprawozdania należy załączyć protokół odbioru przez właściwe służby konserwatorskie z przeprowadzonych prac lub robót przy zabytku.

Kolegium Izby stwierdziło, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma podstawy prawnej do włączenia służb konserwatorskich do własnej procedury związanej z odbiorem prac sfinansowanych z udzielonej dotacji. Jak wynika z przepisów rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. z 2021 r., poz. 81), wydanego na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, pozwolenie na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych może określać warunki polegające na obowiązku dokonywania odbioru częściowego i końcowego wykonanych prac konserwatorskich albo prac restauratorskich z udziałem wojewódzkiego konserwatora zabytków albo ministra. Zatem decyzja o tym czy odbiór wykonanych prac będzie

z udziałem konserwatora zabytków będzie zawsze należała do wydającego pozwolenie i nie może zostać narzucona poprzez zapis uchwały prawa miejscowego.

4.W § 9 ust. 2 nadzorowanej uchwały Rada Miasta Gorlice odniosła się do sprawozdania z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych i określiła, że cyt.: „*Wzór sprawozdania, o którym mowa w ust. 1 stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.*”. Jednocześnie w ust. 3 § 9 uchwały określiła wykaz dokumentów, jakie należy załączyć do ww. sprawozdania.

Kolegium Izby stwierdziło jednakże, że badaną uchwałą nie określono wzoru sprawozdania, o którym mowa w powyżej wskazanych przepisach uchwały. Zgodnie z § 29 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) ustawa (uchwała rady gminy) może zawierać załączniki, a odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy (uchwały rady gminy). W ocenie Kolegium Izby wskazane powyżej rozbieżności nie stanowią jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji, o których mowa w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Brak określenia wzoru sprawozdania wskazanego w treści uchwały powoduje, że potencjalny wnioskodawca nie będzie posiadał konkretnej wiedzy jaki dokument należy złożyć, aby dopełnić obowiązków proceduralnych przy rozliczeniu dotacji. W tej kwestii zdaniem Kolegium Izby odwołać się również należy do przywołanego wcześniej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt: GSK 169/21, w którym orzeczono, że regulacje zawarte w aktach prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych osób uprawnionych.

5.W pkt IV załącznika do uchwały Rada Miasta postanowiła: „*W przypadku stwierdzenia, że we wniosku podano nieprawdziwe dane, Miasto Gorlice zastrzega sobie prawo do żądania zwrotu przyznanych środków.*”.

Kolegium Izby wskazuje, że przesłanki zwrotu dotacji, udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone przepisami art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych. Powołane przepisy nie przewidują zwrotu dotacji w przypadku stwierdzenia, że we wniosku podano nieprawdziwe dane. Rada Miasta Gorlice dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji uregulowań ustawowych, wykraczając ponadto poza zakres kompetencji wyznaczony art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Kolegium Izby podkreśla, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego winna była zostać wydana na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie.

6.W pkt V załącznika do badanej uchwały Rada Miasta Gorlice określiła natomiast zobowiązanie wnioskodawcy o treści, cyt.: „*W przypadku otrzymania dotacji zobowiązuję się do wydatkowania przyznanych środków na realizację wskazanego zadania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2023 r., poz. 1605 t.j. z późn. zm.)*”.

Zdaniem Kolegium Izby Rada Miasta Gorlice poprzez zobowiązanie beneficjenta dotacji do określonego stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, wykroczyła poza prawne

kompetencje działania określone w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami obliuguje organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji, co jednak nie może być rozumiane jako możliwość nakładania w akcie prawa miejscowego obowiązku stosowania przepisów, których obowiązek stosowania wynika z określonych aktów normatywnych wyższego rzędu, tj. z obowiązujących ustaw. Wskazać należy, że zgodnie z przepisami art. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych nie każdy podmiot otrzymujący dotacje będzie zobowiązany do wydatkowania środków zgodnie z ww. ustawą. Natomiast podmioty, które są zobowiązane do udzielenia zamówień publicznych w trybie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych winny stosować przepisy tej ustawy, niezależnie od woli organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Ze względu na powyższe Radzie Miasta Gorlice na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

nie przysługuje kompetencja do nakładania na beneficjentów dotacji obowiązków, które nie wynikają z innych przepisów prawa.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na posiedzeniu w dniu 10 kwietnia 2024 roku postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności uchwały Nr 899/LXXI/2024 Rady Miasta Gorlice z dnia 28 marca 2024 r., wskazując oprócz opisanych powyżej nieprawidłowości, również na wątpliwości w zakresie postanowień § 4 ust. 5 pkt 12 badanej uchwały, w którym ustalono konieczność złożenia innych dokumentów, wskazanych w ogłoszeniu o naborze, jeżeli są wymagane aktami prawnymi określającymi zasady przekazania na rzecz Miasta Gorlice środków zewnętrznych na udzielanie dotacji. Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło Miasto Gorlice o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości udziału w posiedzeniu Kolegium, upoważnionych przedstawicieli Rady.

W dniu 17 kwietnia 2024 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wpłynęło pismo Przewodniczącego Rady Miasta Gorlice z dnia 16 kwietnia 2024 roku, znak: OR-II.0004.6.2024, stanowiące odpowiedź na uchwałę NR KI.411.77.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 10 kwietnia 2024 r. w przedmiocie wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności uchwały Nr 899/LXXI/2024 Rady Miasta Gorlice z dnia 28 marca 2024 r.

W przesłanym piśmie Przewodniczący Rady Miasta Gorlice poinformował, że przedmiotowa uchwała zostanie zweryfikowana z uwzględnieniem uwag zgłoszonych przez Kolegium Izby oraz podjęta ponownie. Jednocześnie przedstawił stanowisko Rady Miasta Gorlice w kwestii zarzutu Kolegium Izby odnoszącego się do zapisu § 4 ust. 5 pkt 12 uchwały Nr 899/LXXI/2024 Rady Miasta Gorlice z dnia 28 marca 2024 r. Zaznaczył, iż przywołany zapis wyklucza dowolność i swobodę Burmistrza Miasta Gorlice w określaniu katalogu dokumentów niezbędnych do uzyskania dotacji, bowiem w tym zakresie pozostaje związany postanowieniami odpowiednich aktów prawnych, które wiążą również potencjalnych beneficjentów.

Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Przewodniczącego Rady Miasta Gorlice wyrażonym w ww. piśmie, Kolegium Izby uwzględniło przedstawioną argumentację w zakresie zasadności zapisów § 4 ust. 5 pkt 12 uchwały Nr 899/LXXI/2024 Rady Miasta Gorlice z dnia 28 marca 2024 r., jednakże z uwagi na stwierdzone pozostałe nieprawidłowości, postanowiło orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega ogłoszeniu 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