

UCHWAŁA NR 267/2023
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w ZIELONEJ GÓRZE
z dnia 19 grudnia 2023 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 79 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XLI.5.2023 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie powiatu żagańskiego, **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność:**

— § 9 ust. 7 uchwały - z powodu istotnego naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.) w zw. z art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.);

— § 10 uchwały - z powodu istotnego naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 listopada 2023 r. Rada Powiatu Żagańskiego uchwałą Nr XLI.5.2023 określiła zasady udzielania dotacji z budżetu Powiatu Żagańskiego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie powiatu żagańskiego. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 5 grudnia 2023 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem każda uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego – musi być zgodna z obowiązującymi przepisami prawa.

Zgodnie z art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.) do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu.

W myśl art. 81 ust. 1 ustawy 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.

Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim niewątpliwie aktem jest uchwała w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków – nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, określone przez art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków

i opiece nad zabytkami. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Kolegium Izby wskazuje, że w § 9 ust. 7 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu postanowiła, że cyt.: „*Dokumentacja wniosków nie podlega zwrotowi*”.

W § 7 ust. 2 uchwały organ stanowiący postanowił, że cyt.: „*2. Do wniosku należy dołączyć:*
1) decyzję o wpisie do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków obiektu, którego dotyczą prace lub roboty;

2) dokument potwierdzający posiadanie przez Wnioskodawcę tytułu prawnego do zabytku;

3) dokument poświadczający upoważnienie osoby/osób do reprezentowania Wnioskodawcy, w tym składania oświadczeń woli i zaciągania w jego imieniu zobowiązań finansowych;

4) pozwolenie organu ochrony zabytków na prowadzenie prac przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, które mają być przedmiotem dotacji;

5) pozwolenie na budowę, jeżeli prace przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków wymagają uzyskania takiego pozwolenia;

6) potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia, jeżeli prace przy zabytku znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków wymagają dokonania takiego zgłoszenia;

7) kosztorys przewidzianych do wykonania prac lub robót, których wniosek dotyczy;

8) dokumentacja fotograficzna zabytku obrazująca stan techniczny całości zabytku oraz części, przy której mają być prowadzone prace lub roboty (min. 4 sztuki).

3. Wszystkie załączniki do wniosku będące kopiami dokumentów muszą być potwierdzone za zgodność z oryginałem przez Wnioskodawcę lub osobę upoważnioną do reprezentowania Wnioskodawcy”.

Dodatkowo w części VI. „Wymagane załączniki do wniosku” wzoru wniosku, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLI.5.2023 powtórzono wymogi formalne w zakresie dokumentów, które należy dołączyć do wniosku o udzielenie dotacji.

Z powyższego zapisu wynika, że wymienione wyżej dokumenty stanowią integralną część wniosku o dotację. W uchwale zaznaczono jedynie wymóg potwierdzenia kopii za zgodność z oryginałem. W praktyce może wystąpić sytuacja, że wnioskodawca złoży wyłącznie oryginały dokumentów. Jeśli jego wniosek nie zostanie przyjęty do dofinansowania to Powiat tych dokumentów, na podstawie § 9 ust. 7 uchwały, nie zwróci. Wskazany przepis uchwały o treści cyt.: „*Dokumentacja wniosków nie podlega zwrotowi*” narusza, w ocenie Kolegium Izby w sposób istotny art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż postanowienie § 9 ust. 7 uchwały nie dotyczy zasad udzielania dotacji, lecz trybu postępowania z wnioskami beneficjentów rozpatrzonymi negatywnie. Kolegium Izby wskazuje, że realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie jest dopuszczalne dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, iż w §10 ust. 1 przedmiotowej uchwały określono, że cyt.: „*Wnioski są oceniane pod względem formalnym i merytorycznym*”, natomiast w § 10 ust. 7 wskazano, cyt.: „*Wnioski o przyznanie dotacji, które przeszły pozytywną weryfikację formalną rozpatruje Zarząd Powiatu Żagańskiego*”.

Powyżej przytoczoną treść § 10 ust. 1 i ust. 7 uchwały należy w ocenie Kolegium Izby rozpatrywać przy uwzględnieniu § 10 ust. 2-6 uchwały, w których stwierdzono, cyt.:

„2. Oceny formalnej dokonuje referat Administracji, Obsługi, Polityki Społecznej i Rozwoju.

3. Wniosek niekompletny formalnie podlega uzupełnieniu. Organ wzywa Wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku w terminie 7 dni.

4. Wnioski poprawne pod względem formalnym kierowane są na posiedzenie Zarządu Powiatu Żagańskiego.

5. Wniosek nieuzupełniony w terminie Zarząd pozostawia bez rozpatrzenia.

6. Z oceny formalnej wniosków sporządza się protokół zawierający wykaz wniosków zweryfikowanych pozytywnie i negatywnie”.

Mając na względzie treść § 10 przedmiotowej uchwały Kolegium Izby wskazuje na brak upoważnienia ustawowego dla Zarządu Powiatu, wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami do rozpatrywania wniosków, które przeszły pozytywną weryfikację formalną. Kolegium Izby wskazuje, że oceny wniosków powinien dokonywać wyłącznie organ udzielający dotacji, a zatem Rada Powiatu w oparciu o kryteria wynikające z uchwały generalnej, podjętej na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przedmiotem rozpoznania merytorycznego Rady Powiatu, zdaniem Kolegium Izby powinny być wszystkie złożone wnioski zarówno poprawne formalnie jak i niespełniające tego warunku (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 04.10.2023 r., sygn. akt I Sa/Łd.502/23; www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Brak zatem jest podstaw do przyznania organowi wykonawczemu uprawnienia do negatywnej selekcji wniosków o przyznanie dotacji. Do zadań organu wykonawczego należą jedynie czynności techniczno-administracyjne, takie jak zebranie wniosków, dokonanie ich sprawdzenia pod względem formalnym oraz przedstawienie ich radzie, która samodzielnie podejmie decyzję w sprawie udzielenia dotacji. Ocenę wniosków i wybór wniosków, które zostaną skierowane do ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o dofinansowanie na udzielenie dotacji, powinien dokonywać organ stanowiący – rada powiatu, w przeciwnym wypadku wynikająca z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami kompetencja organu stanowiącego w zakresie udzielenia dotacji staje się iluzoryczna.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) stwierdzenie przez organ nadzoru, że stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części o jej nieważności. Jak wskazuje ukształtowana linia orzecznicza sądów administracyjnych – do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy, między innymi naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię (por. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

Z powyższych względów orzeczono, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, służy Powiatowi prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem tut. Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Ryszard Zajązkowski