

## UCHWAŁA NR 0102-163/24

### KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 3 kwietnia 2024 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr LXVII/422/2024 Rady Miasta Górowo Iławeckie z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie inwestycji w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków znajdującego się na stałe w granicach administracyjnych Gminy Miejskiej Górowo Iławeckie.

#### Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

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) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr LXVII/422/2024 Rady Miasta Górowo Iławeckie z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie inwestycji w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków znajdującego się na stałe w granicach administracyjnych Gminy Miejskiej Górowo Iławeckie.

#### Uzasadnienie

W dniu 25 marca 2024 r. Rada Miasta Górowo Iławeckie podjęła uchwałę Nr LXVII/422/2024 w sprawie udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie inwestycji w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków znajdującego się na stałe w granicach administracyjnych Gminy Miejskiej Górowo Iławeckie.

W dniu 26 marca 2024 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 27 marca 2024 r. zawiadomiono Miasto Górowo Iławeckie, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 3 kwietnia 2024 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Miasta Górowo Iławeckie nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby. Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Art. 11 ust. 1

pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

W podstawie prawnej badanej uchwały Rada Miasta Górowo Iławeckie wskazała, między innymi art. 81 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r., poz. 840 ze zm.) oraz § 1 ust. 3 uchwały nr 232/20222 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (RM-06111-230-22).

Przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, stanowi, że 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 § 1 badanej uchwały Rada Miasta Górowo Iławeckie postanowiła wyrazić zgodę na udzielenie dotacji celowej na rzecz Parafii Greckokatolickiej pw. Podwyższenia Krzyża Świętego w Górowie Iławeckim w wysokości 388.000,00 zł z przeznaczeniem na dofinansowanie inwestycji w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków pn. : „Kompleksowa renowacja okien w zabytkowej Cerkwi Greckokatolickiej pw. Podwyższenia Krzyża Świętego w Górowie Iławeckim”.

Kolegium Izby stwierdza, że definicja dotacji celowych zawarta jest w przepisie art. 126 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym, dotacje celowe są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych. Z kolei przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi, że „ 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.”

Tak więc o udzieleniu dotacji konkretnemu podmiotowi oraz o jej wysokości decyduje wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w odrębnej uchwale podjętej na podstawie uchwały określającej zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru. Udzielając dotacji celowej konkretnemu podmiotowi na prace przy zabytku, rada gminy musi działać zgodnie z uchwalonymi przez siebie zasadami udzielania dotacji na sfinansowanie prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Z ustaleń Kolegium Izby wynika, że Rada Miasta Górowo Iławeckie nie podjęła uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, o której mowa w przepisie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zdaniem Kolegium Izby, wymienione powyżej zapisy badanej uchwały w istocie powodują, że Rada Miasta w Górowie Iławeckim odsyła do zasad udzielania dotacji do Rządowego Programu Odbudowy Zabytków i zasad tam określonych.

Prawem a zarazem obowiązkiem organu stanowiącego na podstawie ww. przepisu jest przede wszystkim ustalenie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane. Kolegium Izby wyraża stanowisko, że 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, a także normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym można ją przekazać oraz rodzaj zadań, na które może być udzielona. W kwestii pojęcia „zasady” udzielania dotacji orzecznictwie prezentowane jest stanowisko, iż pod pojęciem „zasad udzielania dotacji” należy rozumieć sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpatrzenia tego wniosku formę załatwienia wniosku (tak wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 169/21, wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. I SA/Kr 1673/10, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 r. IV SA/PO 160/17).

Kompetencją Rady Miasta w Górowie Iławeckim było uregulować "zasady udzielania i tryb udzielania dotacji, a następnie podjęcie odrębnej uchwały przyznającej dotację konkretnemu podmiotowi”.

Rządowy Program Odbudowy Zabytków został bowiem wprowadzony Uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów, która nie jest źródłem prawa i nie może stanowić podstawy prawnej do podejmowania uchwał przez radę gminy. Zgodnie bowiem z art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie prawa i w granicach prawa. Art. 93 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Z kolei zgodnie z art. 94 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Tak więc Uchwała Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków nie może być podstawą prawną do podjęcia przez Radę Miasta w Górowie Iławeckim uchwały o przyznaniu dotacji celowej

W ocenie Kolegium Izby zapisy badanej uchwały naruszyły przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Analiza przepisów art. 171 Konstytucji RP, art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, art. 90 ust. 2, art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, prowadzi do wniosku, że istnieją dwa rodzaje wad uchwał w postaci "nieistotnego naruszenia prawa" oraz "sprzeczności z prawem", która obejmuje, naruszenia prawa o charakterze istotnym. Przy czym, za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenie prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej 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 (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

*Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.*

Prezes

Bogdan Gaber