



## Uchwała Nr 331/XXV/2023

### Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 23 listopada 2023 r.

**w sprawie uchwały Nr 1267/LXXXI/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 26 października 2023 r. w sprawie przyznania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym rejestru zabytków lub wpisanym do gminnej ewidencji zabytków położonym na obszarze Sosnowca w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków**

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 i 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

#### § 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr 1267/LXXXI/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 26 października 2023 r. w sprawie przyznania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym rejestru zabytków lub wpisanym do gminnej ewidencji zabytków położonym na obszarze Sosnowca w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków z powodu istotnego naruszenia:

- art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 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 z późn. zm.) polegającego na przekroczeniu kompetencji i zakresu upoważnienia ustawowo określonego dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego;

- art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 211 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 214 pkt 1, art. 226 ust. 3 i 4, art. 227 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) polegającego na podjęciu uchwały o udzieleniu z budżetu miasta Sosnowca dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków z powodu braku zaplanowania wydatku w budżecie miasta Sosnowca w 2023 r. albo jako przedsięwzięcia wieloletniego w obowiązującej wieloletniej prognozie finansowej miasta Sosnowca.

## § 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

### Uzasadnienie

Uchwała Nr 1267/LXXXI/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 26 października 2023 r. w sprawie przyznania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym rejestru zabytków lub wpisanym do gminnej ewidencji zabytków położonym na obszarze Sosnowca w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 31 października 2023 r.

Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 23 listopada 2023 r., o terminie którego powiadomiono organy gminy z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika 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 nie uczestniczyli przedstawiciele Miasta.

Wyjaśnienia dot. badanej uchwały złożył do organu nadzoru Prezydent Miasta Sosnowca w piśmie znak: WFZ-II.041.05.02.2023.AW z dnia 16 listopada 2023 r. Pisemne wyjaśnienia stanowiły odpowiedź na wystosowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach zapytanie, w trybie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), odnoszące się do treści podjętej uchwały.

W przesłanym piśmie Prezydent Miasta Sosnowca wyjaśnił, że przedmiotowa uchwała jest aktem indywidualnym dotyczącym przyznania dotacji wyłącznie w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków dla trzech podmiotów wymienionych z nazwy w § 1 uchwały. Odnośnie użycia w § 1 określenia „do kwoty” wyjaśniono, że wynika to bezpośrednio z zapisów tzw. promes wstępnych, tj. dokumentów udostępnianych przez Bank Gospodarstwa Krajowego zakwalifikowanym podmiotom do otrzymania tzw. Promesy Inwestycyjnej. Na potwierdzenie tego dołączono promesę wstępną dofinansowania dla jednego z podmiotów wymienionych w § 1 uchwały.

W zakresie wątpliwości dotyczącej przesłania projektu uchwały do konsultacji do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702) Prezydent Miasta Sosnowca oświadczył w ww. piśmie, iż projekt został przesłany drogą elektroniczną, a po otrzymaniu zastrzeżeń od Prezesa UOKiK wprowadzono do projektu stosowne zapisy.

Natomiast odnośnie zawartych w zapytaniu RIO wątpliwości dot. powodów i podstaw prawnych dających możliwość zawarcia w § 4 uchwały postanowień dotyczących rozliczenia dotacji, Prezydent Miasta Sosnowca wyjaśnił, iż (cyt.) „Zapisy o rozliczeniu i zwrocie dotacji zostały

wprowadzone na podstawie zapisów Uchwały RM nr 232/2022 z dnia 23 listopada 2022 roku oraz zał. do tejże Uchwały oraz Regulaminu konkursu wraz z załącznikami, o którym mowa w § 4 Uchwały nr 1267/LXXXI/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 26.10.2023 roku. Z uwagi na fakt, iż to Wnioskodawca – czyli gmina, jednostka sektora finansów publicznych, jest uprawniona do aplikowania w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, środki z Programu wpływają na konto gminy – na podstawie złożonych wniosków o wypłatę i następnie są przekazywane beneficjentom dotacji. Wnioskodawca czuwa nad realizacją postanowień dokumentów konkursowych, mimo że końcowym odbiorcą środków jest beneficjent dotacji, nie będący jednostką sektora finansów publicznych.”

W końcowej części pisma odniesiono się do zawartych w uchwale zapisów, wskazanych przez RIO, a dotyczących wątpliwości co do odwołania się do określonych zapisów Uchwały Rady Ministrów nr 232/2022 z dnia 23 listopada 2022 i załącznika do tej uchwały. Prezydent Miasta Sosnowca wyjaśnił, iż błędnie powołano się na § 10 Uchwały Rady Ministrów, bowiem poprawnie powinno to być odesłanie do § 10 Regulaminu Naboru wniosków o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków i zadeklarował zmianę wyłączenie tego zapisu na najbliższym posiedzeniu Rady Miejskiej w dniu 30 listopada br.

Ostatnia kwestia, do której odniósł się Prezydent Miasta Sosnowca dotyczyła wątpliwości przywołania w § 4 ust. 1 uchwały § 13 Załącznika do Uchwały Rady Ministrów nr 232/2022 z dn. 23.11.2022 r., którego brzmienie nie odnosi się do materii regulowanej w tym § 4 badanej uchwały Rady Miejskiej Sosnowca. W ocenie Prezydenta zawarty tam zapis odsyła do szczegółowego trybu i sposobu składania wniosków o dofinansowanie z Programu, wydawania promes, wzorów dokumentów określonego Regulaminem wydawanym przez BGK i zatwierdzanym przez Prezesa Rady Ministrów. Dalej wskazuje, że Regulamin oraz załączniki do niego są treściami ogólnodostępnymi, (cyt.) „Regulują poszczególne kroki, które należy wykonać: od momentu złożenia wniosku do jego rozliczenia.”

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny:

W dniu 26 października 2023 r. Rada Miejska w Sosnowcu podjęła uchwałę Nr 1267/LXXXI/2023 w sprawie przyznania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym rejestru zabytków lub wpisanym do gminnej ewidencji zabytków położonym na obszarze Sosnowca w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. W podstawie prawnej uchwały powołano się na 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), 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.) oraz § 3 ust. 2 pkt 2 Uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

W § 1 uchwały postanowiono o przyznaniu dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, w związku z udostępnieniem przez Bank Gospodarstwa Krajowego Gminie Sosnowiec promes wstępnych dla następujących inwestycji:

1. „Konserwacja i rekonstrukcja posadzki, wymiana instalacji elektrycznej oraz konserwacja i wzmocnienie więźby dachowej w Kościele p.w. Św. Jana Chrzciciela” – Rzymskokatolicka Parafia pw. św. Jana Chrzciciela w Sosnowcu, ul. Orłąt Lwowskich 67 – wartość dotacji do kwoty 3 500 000,00 zł.

2. „Konserwacja zabytkowej elewacji Cerkwi P. W. Św. Wiery, Nadziei, Luby i Matki Zofii w Sosnowcu” – Parafia Prawosławna pw. Św. Wiery, Nadziei, Luby i Matki ich Zofii w Sosnowcu, ul. Kilińskiego 39 – wartość dotacji do kwoty 343 000,00 zł.

3. „Naprawa oraz malowanie ścian transeptów wysokich (lewa i prawa strona) w Kościele p.w. Niepokalanego Poczęcia NMP w Sosnowcu” – Rzymskokatolicka Parafia pw. Niepokalanego Poczęcia NMP w Sosnowcu, ul. Skautów 1 – wartość dotacji do kwoty 196 000,00 zł.

W § 2 uchwały zobowiązano podmiot realizujący zadanie do rozpoczęcia postępowania zakupowego, mającego na celu wyłonienie wykonawcy lub wykonawców w terminie nie później niż do 27 lipca 2024 r. i poinformowania o tym fakcie Gminy Sosnowiec nie później niż w ciągu 7 dni od rozpoczęcia postępowania zastrzegając, iż nierozpoczęcie przez wnioskodawcę postępowania zakupowego w tym terminie jest równoznaczne z rezygnacją z dotacji. Zobowiązano także do zapewnienia zgodności postępowania zakupowego z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, w szczególności z ustawą z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 z późn. zm) lub, jeżeli przepisy tej ustawy nie znajdują zastosowania, do przeprowadzenia postępowania zakupowego w sposób konkurencyjny, transparentny i uwzględniający zasady określone w Rządowym Programie Odbudowy Zabytków, a następnie poinformowania Gminy Sosnowiec o rozstrzygnięciu postępowania zakupowego skutkującego wyborem wykonawcy lub wykonawców nie później niż 7 dni od rozstrzygnięcia i zawarcia umowy dotacji po rozstrzygnięciu postępowania zakupowego skutkującego wyborem wykonawcy lub wykonawców i po udzieleniu przez BGK Promesy. W tym momencie błędnie przywołano § 10 Uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. bowiem wspomniany § 10 nie reguluje tych kwestii. Prawidłowo winno być odwołanie do Regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (co przyznał Prezydent Miasta w piśmie). Zobowiązano również podmiot realizujący zadanie do dokumentowania wydatków realizowanych ze środków przyznanej dotacji oraz zapewnienia gminie wglądu w tę dokumentację w każdej fazie realizacji zadania oraz po jego zakończeniu.

W § 3 uchwały uregulowano kwestię postępowania jeżeli o dotację ubiega się podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji wskazując, że dotacja stanowi pomoc de minimis i określając, do złożenia jakich dokumentów wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji zobowiązany jest podmiot ubiegający się o dotację.

W § 4 badanej uchwały zamieszczono regulacje dotyczące odbioru prac i rozliczenia dotacji. Postanowiono, że dotacja będzie wypłacana jednorazowo lub w transzach stosownie do wypłat

dofinansowania z Programu (ust. 1) i podlega rozliczeniu oraz zwrotowi na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz w Uchwale Rady Ministrów (ust. 2). W ust. 3 wskazano, iż podstawą rozliczenia końcowego całości dotacji będzie komisyjny odbiór wykonanych prac lub robót w formie protokołu końcowego z udziałem:

- Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków lub jego przedstawiciela (wyłącznie w przypadku obiektów wpisanych do Rejestru zabytków województwa śląskiego),
- Przedstawiciela Wydziału Kultury i Promocji Urzędu Miejskiego w Sosnowcu,
- Przedstawiciela Wydziału Funduszy Zewnętrznych,
- Wnioskodawcy lub jego pełnomocnika,
- Wykonawcy prac.

Natomiast w ust. 4 tegoż § 4 ustalono, że w celu rozliczenia dotacji składa się kosztorys z wykonania prac lub robót, do którego należy dołączyć uwierzytelnione kserokopie rachunków lub faktur i innych dokumentów finansowych.

W § 5 uchwały zamieszczono postanowienia końcowe określając w ust. 1, iż do spraw nieuregulowanych niniejszą uchwałą stosuje się przepisy Uchwały Rady Ministrów nr 232/2022 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków oraz Regulamin naboru wniosków RPOZ, w zakresie w jakim odnoszą się one do wnioskodawcy. W ust. 2 wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Sosnowca, a w ust. 3 postanowiono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Dokonując badania zgodności z prawem podjętych uchwał i zarządzeń organów samorządu terytorialnego organ nadzoru kieruje się regulacją zawartą w art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z ust. 1 tegoż art. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Przedmiotem prowadzonego badania nadzorczego jest uchwała Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 26 października 2023 r. w sprawie przyznania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym (prawdopodobnie brakuje „do”) rejestru zabytków lub wpisanym do gminnej ewidencji zabytków położonym na obszarze Sosnowca w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Uchwała została podjęta w oparciu o art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z tym przepisem 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. Przepis ten stanowi delegację ustawową dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do wydania aktu prawa miejscowego i winien być interpretowany w powiązaniu z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa

miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Regulacja powyższa stanowi przejaw konstytucyjnej zasady uregulowanej w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

W ocenie Kolegium w analizowanym stanie faktycznym badana uchwała dotyczy zarówno przyznania dotacji określonym podmiotom, co wynika z jej tytułu jak i postanowień §1, a równocześnie w dalszych postanowieniach (§ 2,3,4) jest uchwałą określającą warunki przyznawania dotacji ogółowi nieskonkretyzowanych podmiotów. Jest zatem aktem indywidualnym o przyznaniu dotacji i równocześnie aktem o charakterze generalnym z zasadami wejścia w życie i publikacji jak dla aktów prawa miejscowego, co sugeruje zapis z § 5 ust. 3.

Pierwsze zastrzeżenie Kolegium odnosi się do nieuregulowania w uchwale wysokości przyznanej dotacji. Użycie słów „do kwoty” w § 1 uchwały oznacza, że Rada Miejska w Sosnowcu de facto nie określiła wysokości tej dotacji.

Przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi podstawę prawną do podjęcia dwojakiego rodzaju uchwał zastrzeżonych do kompetencji organu stanowiącego jednostkę samorządu terytorialnego, tj. uchwały określającej zasady udzielania dotacji oraz następczej w stosunku do niej uchwały o przyznaniu dotacji.

O udzieleniu dotacji konkretnemu podmiotowi oraz o jej wysokości wypowiada się zatem wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Rada Miejska w Sosnowcu nie ma możliwości zrzeczenia się uprawnienia do stanowienia o udzieleniu dotacji konkretnemu podmiotowi i do określenia jej wysokości na rzecz Prezydenta Miasta, któremu wykonanie uchwały powierzyła. Użycie sformułowania „do kwoty” oznacza pewien przedział, bowiem może to być zarówno 1zł jak i każda inna kwota do ustalonej wysokości maksymalnej. Decyzja Rady w tym przedmiocie powinna być jednoznaczna co do wysokości, bowiem inaczej narusza to ustawowe kompetencje przyznane wspomnianym art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i stanowi istotne naruszenie prawa.

Powierzając Prezydentowi Miasta Sosnowca wykonanie uchwały bez określenia faktycznej kwoty udzielanych dotacji dla poszczególnych podmiotów, Rada Miejska w Sosnowcu scedowała na Prezydenta swoją wyłączną kompetencję do ustalenia wysokości przedmiotowych dotacji celowych.

Kolejne zastrzeżenia Kolegium dotyczą tych zapisów w badanej uchwale, które mają charakter generalny i skierowane są do ogółu podmiotów ubiegających się o otrzymanie dotacji. O takim charakterze kolejnych postanowień uchwały świadczy chociażby treść § 3 o zapisie (cyt.) „*Jeżeli o dotację ubiega się (...)*”, co oznacza uregulowanie kwestii odnoszących się do okresu przed decyzją o przyznaniu dotacji, a nawet przed złożeniem wniosku o jej udzielenie. Jak już wspomniano wcześniej art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami daje podstawę prawną do podjęcia dwojakiego rodzaju uchwał zastrzeżonych do kompetencji organu stanowiącego jednostkę samorządu terytorialnego. Jednej uchwały określającej zasady udzielania dotacji oraz kolejnej, następczej w stosunku do niej, uchwały o przyznaniu dotacji. Skoro w badanej uchwale zawarto

łącznie te dwa uprawnienia, to Kolegium odnosi się do obu sytuacji i ocenia treść podjętego aktu przede wszystkim w oparciu o ścisłą wykładnię językową przepisu ustawowego.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego w przypadku dotacji swoboda prawotwórcza organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest ograniczona przez wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz cele i sens upoważnienia ustawowego. Organ podejmujący akt jest obowiązany działać ściśle w granicach upoważnienia (np. por. wyrok NSA z dnia 22 marca 2017 r. sygn. II GSK/1673/15).

Jak zauważył m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w tezie wyroku z dnia 22 lipca 2011 r. (sygn. akt: II OSK 738/11) uchwalając akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy musi uwzględnić, że ten akt winien być wydany nie tylko na podstawie ustawy, ale i w granicach w niej przewidzianych. Wielokrotnie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym definiowano pojęcie „zasad” występujące w ustawodawstwie. Przykładowo w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r. (sygn. akt I GSK 169/21) wskazano, że przez pojęcie "zasady" 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.

Dokonując ceny legalności badanej uchwały Rady Miejskiej w Sosnowcu Kolegium Izby stwierdziło, że część wprowadzonej regulacji na podstawie tej uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej (sformułowanej we wspomnianym art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.) Dotyczy to regulacji objętych § 2 i § 4 uchwały, tj.

- zapisów odsyłających do zapewnienia zgodności postępowania zakupowego z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, w szczególności z ustawą z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 z późn. zm) lub, jeżeli przepisy tej ustawy nie znajdują zastosowania, do przeprowadzenia postępowania zakupowego w sposób konkurencyjny, transparentny i uwzględniający zasady określone w Rządowym Programie Odbudowy Zabytków,

- zapisów dotyczących odbioru prac i rozliczenia dotacji.

Przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami obliguje organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji, co jednak nie może być rozumiane jako możliwość nakładania w uchwale organu stanowiącego gminy obowiązku stosowania przepisów, których obowiązek stosowania wynika z określonych aktów normatywnych wyższego rzędu, tj. z obowiązujących ustaw. Wszystkie podmioty, które są zobowiązane do udzielenia zamówień publicznych w trybie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych muszą stosować przepisy tej ustawy, niezależnie od woli organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Jak już wspomniano przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami mówi wprost o „zasadach udzielania dotacji”, a więc nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się będzie także uprawnienie do określenia sposobu rozliczenia dotacji. Określając w uchwale sposób rozliczania udzielonych dotacji,

Rada Miejska w Sosnowcu wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego określone w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zarząd jednostki samorządu terytorialnego (odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta), określa w umowie, w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji,
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 stycznia 2011 r. sygn. I SA/Kr 1673/10 stwierdził, że *„z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej, a już nie trybu czy warunków jej rozliczania. Przepis kompetencyjny mówi wprost jedynie o „zasadach udzielania dotacji”, a więc przykładowo chodzi tu o sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania tego wniosku, formę załatwienia wniosku.”*

Kolegium Izby podkreśla, że naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Zasadę tę wyraża art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.). Przepis ten zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Z konstytucyjnej zasady praworządności, określonej przywołanym przepisem art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady 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 domniemywania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20 grudnia 2006 r., sygn. II SA/Wr 585/06). Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu. Wskazać w tym miejscu można także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2011 r., II SA/Gd 244/11), w sentencji którego Sąd wskazał, że: *„Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemywania*



*kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii”.*

Z powyżej przytoczonych względów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło nieważność badanej uchwały w opisanym zakresie.

Ponadto Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach badając postanowienia z § 1 uchwały o przyznaniu dotacji stwierdziło, że Rada Miejska w Sosnowcu nie wskazała terminu, w którym te dotacje przyznaje, co oznaczać musi, że ma to mieć miejsce w ramach roku budżetowego obowiązującego w dacie podjęcia uchwały, czyli w roku 2023. Kolegium dokonało zatem analizy planu wydatków budżetu roku 2023 w dziale 921- Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdziale 92120 - Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami i stwierdziło, że nie ma tam zaplanowanego wydatku w postaci dotacji w wysokości odpowiadającej przyznanym dotacjom dla trzech podmiotów wymienionych w § 1 badanej uchwały. Łączna kwota wydatków w tym rozdziale powinna być zaplanowana w wysokości co najmniej odpowiadającej sumie maksymalnych wysokości (przy braku ustalenia konkretnych kwot, o czym było wcześniej w uzasadnieniu) dotacji dla:

- Rzymskokatolickiej Parafii pw. św. Jana Chrzciciela w Sosnowcu, ul. Orłąt Lwowskich 67, wartość dotacji do kwoty 3 500 000,00 zł,

- Parafii Prawosławnej pw. Św. Wiery, Nadziei, Luby i Matki ich Zofii w Sosnowcu, ul. Kilińskiego 39, wartość dotacji do kwoty 343 000,00 zł.

- Rzymskokatolickiej Parafii pw. Niepokalanego Poczęcia NMP w Sosnowcu, ul. Skautów 1, wartość dotacji do kwoty 196 000,00 zł,

czyli kwocie nie mniejszej niż 4.039.000 zł. Natomiast, jak ustaliło Kolegium na podstawie uchwały budżetowej miasta Sosnowca na rok 2023, po dokonanych zmianach, aktualny w 2023 r. plan wydatków dla ww. klasyfikacji budżetowej wynosi zaledwie 250.000 zł i dotyczy wyłącznie wydatków bieżących. A jak wynika z badanej uchwały, dotacje są przeznaczone na zadania inwestycyjne, zatem dotacje te winny być zaplanowane w grupie wydatków majątkowych. Takich wydatków w dziale 921, rozdz. 92120 w roku 2023 na dzień podjęcia uchwały, a także na dzień jej badania przez Kolegium Izby nie zaplanowano. Brak jest także w 2023 r. załącznika obrazującego dochody i wydatki z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, który winien być zamieszczony w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, bowiem środki z tego Programu podlegają szczególnym zasadom rozliczania, a obowiązek ich wyodrębnienia wynika z art. 212 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 211 ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki (ust. 1) i jest uchwalany na rok budżetowy (ust. 2). Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, w myśl art. 211 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. W art. 214 pkt 1 tej ustawy ustawodawca postanowił także o tym, że w załącznikach do uchwały budżetowej zamieszcza się zestawienie planowanych kwot dotacji

udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Dotacje przyznane mocą § 1 badanej uchwały Nr 1267/LXXXI/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 26 października 2023 r. także nie zostały ujęte w tym załączniku, co świadczyć może, iż nie będą udzielone w 2023 roku.

Kolegium stwierdziło także, że zadanie/zadania dotyczące przekazania dotacji dla tych podmiotów, które imiennie wymieniono w § 1 uchwały Nr 1267/LXXXI/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 26 października 2023 r. nie ujęto w Załączniku nr 2 „Wykaz przedsięwzięć wieloletnich na lata 2023-2040” do Uchwały Nr 1080/LXIX/2022 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Sosnowca na lata 2023-2040 (po zmianach dokonanych do 26 października br.). Tym samym nie było podstaw do udzielenia dotacji bez zaplanowania tego w budżecie, jeśli dotyczyłoby roku budżetowego, w którym dotacja jest udzielana, albo w załączniku dot. przedsięwzięć wieloletnich w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jeśli wydatek dotyczący udzielenia dotacji wykraczałby poza aktualny rok budżetowy. To właśnie załącznik o przedsięwzięciach wieloletnich umożliwia podejmowanie decyzji o wydatkach wykraczających poza rok budżetowy. Wszelkie nie ujęte w tym załączniku wydatki nie mają bowiem charakteru wieloletniego, a są jedynie zadaniami jednorocznymi, czyli podstawa do ich poniesienia jest uchwała budżetowa.

Zgodnie z art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia jego nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia/zadania, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, a także limity wydatków w poszczególnych latach i limit zobowiązań. Pojęcie przedsięwzięcia ustawodawca określił w ust. 4 tego art. poprzez zdefiniowanie, że przez przedsięwzięcia, o których mowa w ust. 3, należy rozumieć wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z programami finansowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, lub umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym. W świetle art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa może określać kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia i uprawniać na podstawie upoważnień w niej zawartych do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych tam przedsięwzięć. Z art. 227 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika, że wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych.

W świetle powyższego, możliwość podjęcia uchwały w sprawie przyznania dotacji jest determinowana wymogiem zapewnienia środków potrzebnych do jej udzielenia w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego udzielającej dotacji lub w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej tej jednostki.

Kolegium w chwili badania przedmiotowej uchwały miało już wgląd do przedłożonego, do zaopiniowania, przez Prezydenta Miasta Sosnowca, projektu uchwały w sprawie budżetu miasta Sosnowca na 2024 rok. W tym projekcie, w planie dochodów w dziale 921- Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdziale 92120-Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami ujęto wpływ środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 4.039.000,00 zł, natomiast planie

wydatków w tej samej klasyfikacji budżetowej ujęta została wysokość wydatków majątkowych w kwocie 4.121.430,00 zł. Równocześnie w załączniku nr 3 do projektu uchwały budżetowej na 2024 r. powtórzono dokładnie te same zadania i te same podmioty co w § 1 badanej przez Kolegium uchwały, z planem wydatków łącznie 4.121.430 zł. Natomiast w załączniku Nr 6 pt. „Plan dotacji udzielanych z budżetu Miasta Sosnowca na 2024 rok” dotacje celowe w rozdziale 92120 zaplanowano w wysokości 4.471.430 zł.

Jak zatem wynika z powyższych ustaleń rokiem, w którym dotacje określone z badanej uchwały mają być faktycznie udzielone jest rok budżetowy 2024. Kwoty przewidziane na ich udzielenie mieszczą się bowiem w przyjętych wielkościach budżetowych. Tego jednak w postanowieniach § 1 uchwały Nr 1267/LXXXI/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 26 października 2023 r. w sprawie przyznania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym rejestru zabytków lub wpisanym do gminnej ewidencji zabytków położonym na obszarze Sosnowca w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków nie postanowiono. Potwierdzeniem tego jest także Załącznik Nr 13 do projektu uchwały budżetowej na 2024 r. gdzie Prezydent Miasta proponuje Radzie Miejskiej do uchwalenia plan dochodów i wydatków związanych z przeciwdziałaniem Covid-19 w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na 2024 rok.

Z powyżej przytoczonych względów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło nieważność całej badanej uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

**Przewodniczący Kolegium**

Daniel Kołodziej