

Uchwała nr 77/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 13 grudnia 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Wrocławskiego nr XXXII/381/23 z dnia 14 listopada 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku (Kościele Parafialnym w Ratowicach) wpisanym do rejestru zabytków prowadzonym przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy 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) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 i z 2023 r. poz. 572), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Powiatu Wrocławskiego nr XXXII/381/23 z dnia 14 listopada 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku (Kościele Parafialnym w Ratowicach) wpisanym do rejestru zabytków prowadzonym przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków — z powodu istotnego naruszenia 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 i z 2023 r. poz. 951 i 1688).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu Wrocławskiego nr XXXII/381/23 z dnia 14 listopada 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku (Kościele Parafialnym w Ratowicach) wpisanym do rejestru zabytków prowadzonym przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 17 listopada 2023 roku. Badana uchwała nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Przedmiotową uchwałą, powołując się na przepisy art. 12 pkt. 11, art. 4 ust. 1 pkt 7 i art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 i z 2023 r. poz. 572), zwanej dalej „u.s.p.”, art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 oraz z 2023 r. poz. 951 i 1688), zwanej dalej „u.o.z.”, oraz w wykonaniu § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków:

- 1) ustalono zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku — Kościele Parafialnym w Ratowicach — wpisanym do rejestru zabytków prowadzonym przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków,
- 2) przyznano dotację dla Rzymskokatolickiej Parafii pw. Św. Antoniego w Ratowicach, ul. Wrocławska 56, na „Remont konserwatorski elewacji kościoła parafialnego: wieża kościelna, ściana północna i zachodnia I etap w Kościele Parafialnym w Ratowicach” w kwocie do 400.000 zł (kwota dotacji) oraz deklarowanej kwocie udziału własnego 17.000 zł.

W badanej uchwale zawarto między innymi następujące regulacje:

„§ 1. Uchwała określa zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, znajdującym się na terenie powiatu wrocławskiego, wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

§ 2. 1. Dotacja, o której mowa w § 1, może zostać udzielona na finansowanie nakładów koniecznych określonych w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

2. Dotacja, o której mowa w § 1:

- 1) może być udzielona w wysokości do 98 % nakładów koniecznych, o których mowa w art. 77 ustawy, na wykonanie przez wnioskodawcę prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.
- 2) może być udzielona wyłącznie w przypadku posiadania przez wnioskodawcę udziału własnego w wysokości min. 2%.
- 3) jest wypłacana po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji przez Beneficjenta z Powiatem Wrocławskim na podstawie promes udzielonych powiatowi przez Bank Gospodarstwa Krajowego, po zakończeniu realizacji zadania lub jego wydzielonego etapu.

[...]

§ 3. Prezes Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego przyznał wstępne promesy na udzielenie dotacji na wybrane zadania inwestycyjne.

§ 4. Powiat Wrocławski poinformował w formie pisemnej Wnioskodawców, których zadania inwestycyjne zostały wybrane do otrzymania dotacji.

[...]

§ 5. W związku z przyznaniem przez Bank Gospodarstwa Krajowego Powiatowi Wrocławskiemu Wstępnej promesy na udzielenie dotacji Nr Edycja2RPOZ/2023/7124/PolskiLad, Rada Powiatu Wrocławskiego przyznaje dotacje wg ustalonych zasad:

- 1) nazwa podmiotu otrzymującego dotację — Rzymskokatolicka Parafia pw. Św. Antoniego w Ratowicach, ul. Wrocławska 56, 55-003 Czernica;
- 2) prace lub roboty budowlane przy obiekcie zabytkowym, na wykonanie których przyznano dotację, zostały określone we Wniosku o Dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, Numer Wniosku o dofinansowanie: Edycja2RPOZ/2023/7124/PolskiLad, Nazwa inwestycji: Remont konserwatorski elewacji kościoła parafialnego: wieża kościelna, ściana północna i zachodnia I etap w KOŚCIELE PARAFIALNYM w Ratowicach;
- 3) kwota dotacji (Kwota wnioskowanych środków): do kwoty 400.000,00 PLN;
- 4) deklarowana kwota udziału własnego: 17.000,00 PLN.

§ 6. Zabytek (Kościół Parafialny w Ratowicach) wpisany jest do rejestru zabytków prowadzonym przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (decyzja z dnia 13.05.2013 r., nr rejestru A/5870).

[...]

§ 13. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

W myśl zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy władzy publicznej, a do takich należą organy jednostek samorządu terytorialnego, mogą działać w granicach kompetencji określonych przez prawo i przypisanych im zadań z zachowaniem trybu postępowania, które wyznaczają granice ich aktywności.

Stosownie do postanowień wynikających z art. 12 pkt 11 u.s.p. do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Odnośnie do stanowienia w sprawach dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, właściwość rady powiatu wynika z art. 81 ust. 1 u.o.z.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 u.o.z., 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.

Kolegium Izby przyjmuje, że w pojęciu „zasad udzielania dotacji” w rozumieniu ww. przepisu mieszczą się ustalenia dotyczące tego, komu mogą być udzielone dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, zasady postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia tego wniosku (zob. wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. sygn. akt I GSK 169/21, wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. sygn. akt I SA/Kr 1673/10 i wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 października 2019 r. sygn. akt I SA/Gd 782/19).

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że przepis art. 81 ust. 1 u.o.z. zawiera podstawę prawną dla dwóch uchwał zastrzeżonych do kompetencji organu stanowiącego, tj. uchwały określającej zasady udzielania dotacji (obowiązującej na obszarze działania organu, który go wydał, posiadającej generalno-abstrakcyjny charakter, której adresatem jest szeroki krąg adresatów, wydanej na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego) oraz — następczej w stosunku do niej — uchwały o przyznaniu dotacji konkretnemu podmiotowi lub podmiotom określającej nazwę podmiotu otrzymującego dotację, zakres (rodzaj) prac lub robót budowlanych przy obiekcie zabytkowym, na wykonanie których przyznano dotację, kwotę dotacji do przekazania w roku budżetowym, inne postanowienia (np. kwota dotacji do przekazania w roku następnym).

W ocenie Kolegium Izby za niedopuszczalne należy uznać ustalenie zasad udzielania dotacji w odniesieniu do skonkretyzowanego zabytku, tj. Kościoła Parafialnego w Ratowicach, jak również uregulowanie w akcie prawa miejscowego spraw związanych z udzieleniem dotacji konkretnemu podmiotowi, tj. Rzymskokatolickiej Parafii pw. Św. Antoniego w Ratowicach.

Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych; Dz.U. z 2019 r. poz. 1461). Uchwała w sprawie udzielenia dotacji nie stanowi aktu prawa miejscowego i — jako akt wewnętrzny — wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Wrocławskiego przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus