

UCHWAŁA NR 0102-328/23

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 20 września 2023 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XLIV/355/23 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 25 sierpnia 2023 r. w sprawie udzielenia Parafii rzymskokatolickiej p.w. św. Anny w Radostowie dotacji z budżetu Gminy Jeziorany na sfinansowanie modernizacji kościoła parafialnego Rzymskokatolickiej Parafii Świętej Anny w Radostowie w związku z otrzymaniem dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 2 i 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 XLIV/355/23 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 25 sierpnia 2023 roku w sprawie udzielenia Parafii rzymskokatolickiej p.w. św. Anny w Radostowie dotacji z budżetu Gminy Jeziorany na sfinansowanie modernizacji kościoła parafialnego Rzymskokatolickiej Parafii Świętej Anny w Radostowie w związku z otrzymaniem dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 25 sierpnia 2023 roku Rada Miejska w Jezioranach podjęła uchwałę Nr XLIV/355/23 w sprawie udzielenia Parafii rzymskokatolickiej p.w. św. Anny w Radostowie dotacji z budżetu Gminy Jeziorany na sfinansowanie modernizacji kościoła parafialnego Rzymskokatolickiej Parafii Świętej Anny w Radostowie w związku z otrzymaniem dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

W dniu 25 sierpnia 2023 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 31 sierpnia 2023 r. zawiadomiono Gminę Jeziorany, iż przedmiotowa uchwała rozpatrywana będzie na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 20 września 2023 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 Gminy Jeziorany nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Stosownie do 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. Przepisy art. 11 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowią, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach budżetu i jego zmian oraz zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło iż:

W § 1 badanej uchwały zapisano „Udziela się Parafii Rzymskokatolickiej p.w. św. Anny w Radostowie dotacji w kwocie 980 000,00 zł na wykonanie modernizacji kościoła parafialnego Rzymskokatolickiej Parafii Świętej Anny w Radostowie”.

W uchwale Nr XLIV/358/23 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 25 sierpnia 2023 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2023 w dziale 921 "Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego" w rozdziale 92120 "Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami" w paragrafie 2720 zaplanowano wydatki tytułem dotacji celowej z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych przekazane jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych w kwocie 20.000,00 zł. Kolegium Izby stwierdza, że na dzień 25 sierpnia 2023 r., tj. na dzień podjęcia przez Radę Miejską w Jezioranach badanej uchwały Nr XLIV/355/23, w której zapisano udzielenie Parafii Rzymskokatolickiej p.w. św. Anny w Radostowie dotacji w kwocie 980.000,00 zł na wykonanie modernizacji kościoła parafialnego Rzymskokatolickiej Parafii Świętej Anny w Radostowie, w budżecie Gminy Jeziorany zaplanowano wyłącznie 20.000,00 zł tytułem dotacji celowej z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych przekazanej jednostce niezaliczanej do sektora finansów publicznych.

Zgodnie z art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 ze 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 podstawie prawnej badanej uchwały zapisano, że została ona podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, § 7 uchwały XXIX/323/06 Rady Miejskiej Jezioranach z dnia 31 lipca 2006 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (tekst jednolity Dz. Urz. Woj. Warm-Maz. z 2020 r. poz. 4988) oraz "ust. 5 § 8 regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków oraz otrzymaną promesą wstępną nr RPOZ/2022/2368/PolskiLad z dnia 27 lipca 2023 r."

W § 7 ust. 1 uchwały Nr XXIX/323/06 Rady Miejskiej Jezioranach z dnia 31 lipca 2006 roku zapisano „Dotację przyznaje Rada Miejska w Jezioranach w uchwale określającej: 1) nazwę podmiotu otrzymującego dotację, 2) prace lub roboty budowlane przy obiekcie zabytkowym, na wykonanie których przyznano dotację, 3) kwotę dotacji do przekazania w roku budżetowym, a w przypadku z ust. 3 kwotę do przekazania w roku następnym”. Następnie w § 7 ust. 2 zapisano „Z zastrzeżeniem ust. 3, przy ustalaniu wysokości przyznawanych dotacji Rada Miejska w Jezioranach uwzględni kwotę zaplanowaną na ten cel w budżecie Gminy Jeziorany”, a w § 7 ust. 3 zapisano „Przyznając dotację, Rada Miejska w Jezioranach może

postanowić, że część kwoty dotacji, nie więcej niż 20 %, zostanie przekazana beneficjentowi ze środków budżetu roku następnego”. Natomiast w § 8 tej uchwały zapisano, że uwzględniając § 7 tej uchwały oraz dane z wniosku o dotację, Burmistrz Jezioran podpisuje umowę z beneficjentem, która winna określać elementy wskazane w § 8 tej uchwały.

Art. 211 ust. 1, 4 i 5 ustawy o finansach publicznych stanowi, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, a podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, w danym roku budżetowym, jest uchwała budżetowa, której elementem jest budżet jednostki samorządu.

Zgodnie z art. 46 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 tej ustawy, a stosownej do art. 44 ust. 1 pkt 2 wym. ustawy wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

W świetle przywołanych powyżej przepisów prawa, podstawę do zawarcia umowy dotacji w określonej kwocie oraz w konsekwencji dokonania wydatków tytułem przekazania dotacji (w tym podjęcie uchwały o udzieleniu dotacji), stanowi plan wydatków określony przez organ stanowiący w budżecie jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby stwierdza, że na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały Nr XLIV/355/23, tj. 25 sierpnia 2023 roku, budżet Gminy Jeziorany, nie przewidywał wydatku na udzielenie dotacji Parafii Rzymskokatolickiej p.w. św. Anny w Radostowie na wykonanie modernizacji kościoła parafialnego Rzymskokatolickiej Parafii Świętej Anny w Radostowie w pełnej wysokości.

Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdziło, że uchwała Nr XLIV/355/23 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 25 sierpnia 2023 roku w sprawie udzielenia Parafii rzymskokatolickiej p.w. św. Anny w Radostowie dotacji z budżetu Gminy Jeziorany na sfinansowanie modernizacji kościoła parafialnego Rzymskokatolickiej Parafii Świętej Anny w Radostowie w związku z otrzymaniem dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków”, w sposób istotny narusza art. 211 ust. 1, 4 i 5 ustawy o finansach publicznych, poprzez niezaplanowanie w budżecie Gminy Jeziorany na 2023 r. wydatku na przedmiotową dotację dla Parafii Rzymskokatolickiej p.w. św. Anny w Radostowie.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, przyjęć 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).

Kolegium Izby stwierdza ponadto, że w podstawie prawnej badanej uchwały zapisano, że została ona podjęta na podstawie „ust. 5 § 8 regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków oraz otrzymaną promesą wstępną nr RPOZ/2022/2368/PolskiLad z dnia 27 lipca 2023 r.”. Rządowy Program Odbudowy Zabytków ustanowiono uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. Załącznik do wym. uchwały Rady Ministrów stanowiły szczegółowe zasady i tryb udzielania dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w których w § 13 zapisano „Szczegółowy tryb i sposób składania wniosków o dofinansowanie z Programu, wydawania wstępnych promes i promes, w tym wzory dokumentów, określa Regulamin wydawany przez BGK

i zatwierdzany przez Prezesa Rady Ministrów oraz ogłoszony na stronach internetowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (gov.pl/premier) oraz BGK (www.bgk.pl)”. Zgodnie z § 1 ust. 3 regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie został on wydany na podstawie § 13 załącznika do ww. uchwały Rady Ministrów.

Wskazanie w podstawie prawnej badanej uchwały regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków oraz otrzymanej promesy wstępnej jako źródła prawa narusza art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), który jako źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej wymienia: Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Stanowi również, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że stosownie do art. 93 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty.

Stosownie do § 133 i 134 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) uchwały Rady Ministrów są wydawane na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej lub ustawy, a uchwały innych podmiotów oraz zarządzenia – na podstawie ustawy, a podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie 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