

**Uchwała nr 38/2024**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach**  
**z dnia 27 marca 2024 roku**

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LXXVII/614/24 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 5 marca 2024 r. w sprawie przyznania dotacji dla Parafii Rzymskokatolickiej pw. Św. Michała Archanioła w Łagowie oraz dla Parafii Rzymskokatolickiej pw. Św. Doroty w Starej Zbelutce na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w ewidencji zabytków.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie następującym:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołyk (sprawozdawca), Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska

na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

**stwierdza nieważność**

uchwały nr LXXVII/614/24 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 5 marca 2024 r. w sprawie przyznania dotacji dla Parafii Rzymskokatolickiej pw. Św. Michała Archanioła w Łagowie oraz dla Parafii Rzymskokatolickiej pw. Św. Doroty w Starej Zbelutce na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w ewidencji zabytków z powodu braku zabezpieczenia środków na wydatki w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej na dotacje określone w uchwale oraz 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 ze zm.).

**U z a s a d n i e**

Uchwała nr LXXVII/614/24 Rady Miejskiej z dnia 5 marca 2024 r. w sprawie przyznania dotacji dla Parafii Rzymskokatolickiej pw. Św. Michała Archanioła w Łagowie oraz dla Parafii Rzymskokatolickiej pw. Św. Doroty w Starej Zbelutce na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w ewidencji zabytków wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 13 marca 2024 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 27 marca 2024 r.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Łagów.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

W § 1 pkt. 4 badanej uchwały Rada Miejska określiła, że dotacje będą przekazywane;

- w 2024 r. - wkład własny Gminy Łagów, wynoszący 2% kwoty dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków oraz pierwsza transza w wysokości nie wyższej, niż 50% kwoty dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków,

- w 2025 r. – druga transza dofinansowania w wysokości kwoty dofinansowania z Programu określonej w Promesie, pomniejszonej o kwotę wypłaconą w pierwszej transzy.

W uchwale Rady Miejskiej nr LXXVII/612/24 z dnia 5 marca 2024 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024-2039 dotacje zaplanowane zostały do realizacji w latach 2024-2025 o czym świadczyło ich ujęcie w poz. 1.3.2.16 i 1.3.2.17 „Wykazu przedsięwzięć do WPF” stanowiącego integralną część wieloletniej prognozy finansowej.

W dniu 15 marca 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach podjęło uchwałę nr 31/2024 stwierdzającą nieważność uchwały Rady Miejskiej nr LXXVII/612/24 z dnia 5 marca 2024 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024-2039.

Stwierdzenie nieważności aktu powoduje sytuację taką jakby unieważniony akt (jego unieważniona część) nigdy nie został uchwalony. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 października 1990 r., SA/Lu 663/90 orzekł, że: "1. Orzeczenie wojewody o stwierdzeniu nieważności uchwały organu gminy ma charakter deklaratoryjny i działa ex tunc". Stanowisko to znalazło także odzwierciedlenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r. sygn. akt P 9/02 (Dz.U. z 2003 r. Nr 218 poz. 2151), w którym to orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż: "Stwierdzenie nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, a zatem rodzi skutki ex tunc - z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem prawnie bezskuteczna. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w zakresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności".

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), 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 obowiązkowe oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153. Wskazana reguła dotycząca ograniczeń w zaciąganiu zobowiązań przewidzianych do sfinansowania w danym roku powinna być analizowana z zastrzeżeniem postanowień wynikających z art. 136 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, a więc jednostki realizujące program wieloletni mogą zaciągać zobowiązania w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu. Badana uchwała przyznaje dotacje celowe dla dwóch podmiotów które zgodnie z treścią uchwały mają być wydatkowane w latach 2024-2025, a więc jako przedsięwzięcia wieloletnie powinny być ujęte w wieloletniej prognozie finansowej gminy. Wobec stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXXVII/612/24 z dnia 5 marca 2024 r. obowiązującą wieloletnią prognozą finansową Gminy Łagów jest WPF uchwalona uchwałą Rady Miejskiej w Łagowie Nr LXXIV/599/23 w dniu 28 grudnia 2023 r. W uchwale tej nie ujęto wydatków na dotacje z przeznaczeniem na renowacje zabytków dla Parafii Rzymskokatolickiej w Łagowie oraz dla Parafii Rzymskokatolickiej pw. Św. Doroty w Starej Zbelutce.

Kolegium Izby wskazuje ponadto, że w § 3 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska określiła, iż „Szczegółowe warunki udzielenia dotacji i ich rozliczenia zostaną określone w umowie zawartej pomiędzy Gminą Łagów, a Parafią Rzymskokatolicką pw. Św. Michała Archaniola w Łagowie oraz dla Parafii Rzymskokatolickiej pw. Św. Doroty w Starej Zbelutce, stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.” Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków - 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.

Powyższy przepis stanowi materialnoprawną podstawę do podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zarówno uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, jak i uchwały przyznającej dotację konkretnemu

podmiotowi. Co prawda, ustawodawca nie wskazał, jakie elementy winny znaleźć się w uchwałach podjętych na podstawie powołanego przepisu, jednak zgodnie ze stanowiskiem przedstawicieli doktryny 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. (por. A. Ginter, A. Michalak, Komentarz do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; pub. Lex 2016 r.).

Słowo "zasada" oznacza prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach (por. słownik Języka polskiego PWN). Zatem przez pojęcie "zasady" należy rozumieć również normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji.

Organ stanowiący gminy powinien zatem był dostosować ściśle treść uchwały do zakresu przyznanego upoważnienia i przysługujących kompetencji wynikających, w tym przypadku, z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Uregulowania zawarte w § 3 ust. 1 badanej uchwały Rady Miejskiej wykraczają poza kompetencje przypisane organowi stanowiącemu w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 250 ustawy o finansach publicznych. To Burmistrz Miasta i Gminy, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wykonuje uchwały i zadania gminy określone przepisami prawa. Do kompetencji organu wykonawczego należy zatem zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej w sposób określony przepisami art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby orzekło jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

*Damian Grzelka*