

ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 stycznia 2011r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia: WSA Jarosław Wiśniewski
Sędziowie: WSA Maja Chodacka
WSA Agnieszka Jakimowicz (spr.)
Protokolant: Iwona Sadowska - Białka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 stycznia 2011r.

sprawy ze skargi **Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie**
na uchwałę Rady Miasta Krakowa
z dnia 23 czerwca 2010r. Nr CIV 1394/10

w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej na prace konserwatorskie,
restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru
zabytków, położonych na obszarze Gminy Miejskiej Kraków
w części dotyczącej § 3 pkt 2, § 9 i § 10 pkt 3

stwierdza nieważność § 3 pkt 2 w zakresie słów „lub archeologicznych”, § 9 i § 10 pkt 3 zaskarżonej uchwały Rady Miasta Krakowa.

15.01.2011r. 1673/10
z dnia 15.01.2011r. Sygn. akt I SA/Kr 1673/10
jest prawdziwym (od dnia 15.01.2011r.)
podpisano



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
aa. *[signature]*
Starszy referent
Renata Furgalska

UZASADNIENIE

W dniu 23 czerwca 2010 r. Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę nr CIV/1394/10 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze Gminy Miejskiej Kraków.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

Powyższa uchwała przekazana do badania nadzorczego w dniu 30 czerwca 2010 r. została zaskarżona przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Krakowie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w części dotyczącej ustaleń § 3 pkt 2 zakresie słów „lub archeologicznych” oraz zapisów § 9 i § 10 pkt 3. W uzasadnieniu skargi podniesiono, że uchwała winna była regulować zasady i tryb udzielania dotacji w zakresie zgodnym z delegacją wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdy tymczasem postanowienie z § 3 pkt 2 w części umożliwiającej dotowanie badań archeologicznych narusza dyspozycję art. 81 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 6, 7, 8 i 11 oraz art. 31 tej ustawy, a postanowienia § 9 i § 10 pkt 3 uchwały, w których dopuszczono możliwość przeprowadzenia kontroli oraz konieczność regulowania w umowie o dotację „trybu kontroli wykonywania umowy” wykraczają poza upoważnienie do stanowienia prawa miejscowego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W ocenie organu nadzoru określony uchwałą zakres prac wykracza poza przedmiotowy zakres dotacji z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z tym przepisem przeznaczeniem dotacji może być tylko dofinansowanie lub sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych. Definicje legalne trzech w/w rodzajów prac określa art. 3 pkt 6-8 ustawy. Pojęcie „badania archeologiczne” ustawodawca zdefiniował oddzielnie w art. 3 pkt 11 i pojęcie to nie pokrywa się ze znaczeniem normatywnym trzech rodzajów prac przy zabytku określonych w art. 81 ust. 1 cytowanej ustawy. Dodatkowo organ zaznaczył, że obowiązki posiadacza zabytku nieruchomego w zakresie sfinansowania prac archeologicznych określa zapis art. 31 ustawy o ochronie

zabytków i opiece nad zabytkami. W konsekwencji dotacje z budżetów samorządowych na prace przy zabytku, o których mowa w art. 81 ust. 1 ustawy, nie obejmują możliwości finansowania z nich lub dofinansowania badań archeologicznych.

Zdaniem organu nadzoru poza upoważnienie ustawowe określone w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wykraczają zapisy § 9 uchwały Rady Miasta Krakowa, według których udzielający dotacji zastrzega sobie prawo przeprowadzania kontroli na każdym etapie realizacji prac lub robót, na które została przyznana dotacja celowa oraz zapisy § 10 pkt 3 uchwały, w których wskazano, że umowa o udzielenie dotacji celowej winna również regulować „tryb kontroli wykonania umowy”. Rzeczą rad gmin jest bowiem uregulowanie zasad i trybu udzielania dotacji, a nie kontrola beneficjenta dotacji. Każda kontrola administracyjna w stosunku do podmiotu niepodlegającego organowi kontrolującemu wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego, jak to ma miejsce np. w sytuacji art. 221 ustawy o finansach publicznych, w których jednoznacznie przewidziano możliwość kontrolowania beneficjenta dotacji przez organ, który udzielił dotacji.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Rady Miasta Krakowa wniósł o oddalenie skargi. Odnosząc się do zarzutów wyartykułowanych przez RIO w Krakowie zaznaczył, że kwestionowany przepis uchwały obejmuje dofinansowaniem tylko badania archeologiczne zabytku, które mają wspomóc rozpoznanie i udokumentowanie pierwotnej formy obiektu budowlanego i ustalenie zakresu jego kolejnych przekształceń. Nie obejmuje zaś swym zasięgiem badań archeologicznych zabytku archeologicznego, zdefiniowanych w art. 3 pkt 11 w zw. z art. 3 pkt 4, o których mowa w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Aby przeprowadzić badania architektoniczne i określić program dalszych prac konserwatorskich i restauratorskich konieczne jest rozpoznanie zabytku także pod względem archeologicznym, aby nie doprowadzić do jego uszkodzenia, czy zniszczenia. Nie są to badania polegające na poszukiwaniu lub rozpoznaniu zabytków archeologicznych.

Co do uprawnienia do określania zasad rozliczania przyznanej dotacji pełnomocnik organu powołał się na art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz obowiązek organu stania na straży odpowiedniego wykorzystania przydzielonych środków zgodnie z zasadą racjonalnego, efektywnego i zgodnego z przeznaczeniem wydatkowania środków publicznych. Zdaniem

pełnomocnika Rady podobna argumentacja towarzyszyła Ministrowi Kultury, który w rozporządzeniu z dnia 6 czerwca 2005 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków określił zasady rozliczania dotacji oraz postanowienia jakie powinna zawierać umowa o udzielenie dotacji, pomimo braku w tym zakresie w art. 80 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami upoważnienia ustawowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje.

Na wstępie należy zaznaczyć, że przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miasta Krakowa nr CIV/1394/10 z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze Gminy Miejskiej Kraków, nie stanowiących jej wyłącznej własności w części dotyczącej § 3 pkt 2 w zakresie słów „lub archeologicznych” oraz § 9 i § 10 pkt 3.

Ustalenie przedmiotu zaskarżenia ma istotne znaczenie, gdyż jak zasadnie podkreśla się w orzecznictwie „w postępowaniu sądownoadministracyjnym wprowadzie obowiązuje zasada niezwiązania sądu granicami skargi, jednakże nie oznacza ona, że sąd nie jest związany granicami przedmiotu zaskarżenia, którym jest konkretny akt lub czynność, kwestionowana przez uprawniony podmiot” (uchwała NSA z dnia 3 lutego 1997 r., OPS 12/96, ONSA 1997, nr 3, poz. 104). W orzecznictwie zasadnie podkreślono, że jeżeli organ nadzoru zaskarżył w trybie ustawy samorządowej tylko część uchwały, to sąd nie jest zobowiązany obejmować kontrolą i stanowiącym jej następstwem orzeczeniem pozostałych postanowień uchwały (por.: wyrok NSA z dnia 11 maja 1993 r., SA/Wr 258/93, publ.: OSP z 1995 r., nr 3, poz. 52).

W niniejszej sprawie skarga została złożona przez organ nadzoru w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), który to przepis ma zastosowanie na zasadzie art. 92 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), albowiem Rada Miasta Krakowa jest organem miasta działającego na prawach powiatu.

Ustawa ta – mająca charakter regulacji szczególnej w stosunku do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r., nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) - wprowadzając obowiązek wyczerpania

środków zaskarżenia w przypadku składania skarg na uchwały organu powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej (art. 101 ust. 1), nie przewiduje takiego obowiązku w przypadku skarg składanych w trybie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przez organ nadzoru na uchwały organu gminy. Wniesienie skargi w tym trybie nie jest też ograniczone żadnym terminem (tak NSA w wyroku z dnia 15 lipca 2005 r., II OSK 320/05, publ.: ONSAIWSA z 2006 r., nr 1, poz. 7).

Przechodząc do kwestii merytorycznych należy podnieść, że zgodnie z brzmieniem art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa ma kompetencje do podjęcia uchwały określającej zasady udzielenia dotacji jedynie w odniesieniu do trzech rodzajów prac – konserwatorskich, restauratorskich oraz robót budowlanych. Definicja tych prac zawiera się w art. 3 cytowanej ustawy – odpowiednio w jego pkt 6, 7 i 8. Zgodnie zatem z powyższymi definicjami przyjętymi dla potrzeb stosowania ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, za **prace konserwatorskie** uważa się działania mające na celu zabezpieczenie i utrwalenie substancji zabytku, zahamowanie procesów jego destrukcji oraz dokumentowanie tych działań, **pracami restauratorskimi** są działania mające na celu wyeksponowanie wartości artystycznych i estetycznych zabytku, w tym, jeżeli istnieje taka potrzeba, uzupełnienie lub odtworzenie jego części, oraz dokumentowanie tych działań, natomiast **roboty budowlane**, to roboty w rozumieniu Prawa budowlanego, podejmowane przy zabytku lub w otoczeniu zabytku. W ramach tych definicji ustawowych w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wyszczególniono katalog prac możliwych do objęcia dotacją.

Zatem tylko prace określone w cytowanych przepisach, o zakresie i charakterze w nich wskazanym mogą być dotowane z budżetu jednostki samorządu. Nie jest więc dopuszczalne ograniczanie lub rozszerzanie w drodze uchwały prac przy zabytku w stosunku do katalogu określonego w art. 77 w zw. z art. 3 pkt 6 – 8 ustawy (por. K. Sawicka, Wydatki z budżetu gminy w formie dotacji. Zagadnienia prawnofinansowe, PPIA 2009/80/151).

Wyżej wskazane przepisy nie wymieniają badań archeologicznych, których definicja zawarta jest w art. 3 pkt 11 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Definicja ta stanowi, iż badaniami archeologicznymi są działania mające na celu odkrycie, rozpoznanie, udokumentowanie i zabezpieczenie zabytku

archeologicznego. Skoro zatem uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 23 czerwca 2010 r. nr CIV/1394/10 w § 3 pkt 2 posługuje się pojęciem badań archeologicznych, to termin ten należy rozumieć w sposób tożsamy z definicją ustawową. Uchwała opiera się bowiem o przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, dlatego skoro w ustawie tej zawarta jest definicja „badań archeologicznych”, to przez badania te rozumieć należy wyłącznie taki zakres działań, jaki został określony ustawowo. Zatem twierdzenia Rady Miasta Krakowa, zawarte w odpowiedzi na skargę, że badania archeologiczne określone w uchwale nie polegają na poszukiwaniu lub rozpoznaniu zabytków archeologicznych, ale stanowią niejako integralny element badań architektonicznych, pozwalający na określenie dalszych prac konserwatorskich i restauratorskich oraz mają za zadanie wspomóc rozpoznanie i udokumentowanie pierwotnej formy obiektu budowlanego i ustalenie zakresu jego kolejnych przekształceń, nie zasługuje na aprobatę. Po pierwsze z tego powodu, że z zapisów uchwały nie wynika inny ich charakter, niż określony w ustawie (definicja badań archeologicznych nie mogłaby być zresztą modyfikowana w stosunku do definicji ustawowej w drodze uchwały), po drugie zaś zakres działań określanych w ustawie jako „badania architektoniczne” nie podlega dotacji, gdyż nie mieści się w katalogu prac określonych w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Natomiast działania, o których mowa w odpowiedzi na skargę zostały określone w art. 31 tej ustawy, a z jego treści wynika, że ich koszty ponosi inwestor, chyba że uzyska osobną dotację w trybie art. 82a ust. 1 ustawy. Dofinansowanie dla tego typu prac możliwe jest również w trybie art. 83 cytowanej ustawy, zgodnie z którym na zasadach określonych w przepisach o zasadach finansowania nauki, minister właściwy do spraw nauki może przyznać środki finansowe na badania konserwatorskie, architektoniczne, **archeologiczne** lub inne badania naukowe **związane z prowadzeniem prac konserwatorskich i restauratorskich przy zabytkach**, ale na pewno nie w drodze prawa miejscowego uchwalanego przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Zatem w zakresie, w jakim Rada Miasta Krakowa rozszerzyła w § 3 pkt 2 uchwały zakres prac objętych dotacją z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na „badania archeologiczne” wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, co pozostaje również w sprzeczności z art. 94 Konstytucji, który jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa

miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych; sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Przyznać należy także rację organowi nadzoru, 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 udzielenia 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.

Natomiast zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), głównie w art. 251 i 252, a co do sposobu rozliczania dotacji – art. 250, dlatego też nie ma podstaw do odrębnego ich regulowania i powielania w aktach prawa miejscowego. W sytuacji bowiem, gdy w odrębnych ustawach brak jest uregulowań określających zasady i tryb zwrotu dotacji, stosuje się w tym zakresie zapisy zawarte w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), co wynika z art. 253 tej ustawy.

W odniesieniu do dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków pochodzącej z budżetu samorządu terytorialnego brak jest w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przepisów regulujących tryb i zasady jej zwrotu oraz rozliczania, brak też jest upoważnienia dla regulowania tej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego, zatem w tej materii muszą mieć zastosowanie wspomniane przepisy ustawy o finansach publicznych. Wbrew twierdzeniom strony skarżącej, takie upoważnienie dla rady nie wynika z art. 221 ustawy o finansach publicznych. W opinii Sądu dotyczy on wyłącznie dotacji celowych udzielanych dla podmiotów określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz w oparciu o tę ustawę. Dotacja, której dotyczy niniejsza sprawa jest natomiast dotacją celową przyznaną w oparciu o przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Przykładowo tylko można wskazać, że ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewiduje autonomiczny tryb rozliczania i zwrotu dotacji w sytuacji określonej w art. 82a i b, tj. gdy dotacji udziela Minister Kultury.

Odnosząc się do argumentacji skargi zaznaczyć ponadto należy, że wbrew twierdzeniom Rady Miasta Kraków upoważnienie dla Ministra Kultury, który jest ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w rozumieniu art. 80 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, obejmuje także wprost delegację do określenia w rozporządzeniu postanowień umowy o udzielenie dotacji i sposobu rozliczenia przyznanej dotacji celowej. Art. 80 ust. 2 cytowanej ustawy stanowi bowiem jednoznacznie, że w rozporządzeniu, w szczególności, należy określić tryb postępowania z wnioskami o udzielenie dotacji celowej oraz **sposób jej rozliczania**, a zwłaszcza rodzaj dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku i **rozliczenia dotacji** oraz wskazać, **jakie postanowienia powinna zawierać umowa o udzielenie dotacji**, a także sposób gromadzenia informacji o udzielonych dotacjach.

Mając powyższe na względzie należało na zasadzie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1270) - stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie żądanym przez organ nadzoru.

Zgodnie z treścią art. 100 cytowanej ustawy, postępowanie sądowe w niniejszej sprawie jest wolne od opłat sądowych.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Staszys Referent
Renata Furgalska