



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

---

Gorzów Wielkopolski, dnia środa, 19 czerwca 2024 r.

Poz. 1662

### UCHWAŁA NR 144/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 18 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 609) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr II/17/24 Rady Gminy Deszczno z dnia 27 maja 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji ze środków pochodzących z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, stwierdza:

**nieważność badanej uchwały w całości - z powodu istotnego naruszenia art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.).**

#### UZASADNIENIE

Rada Gminy Deszczno w dniu 27 maja 2024 r. podjęła uchwałę Nr II/17/24 w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji ze środków pochodzących z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 29 maja 2024 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) została objęta postępowaniem nadzorczym.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, co następuje.

Rada Gminy Deszczno, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, podjęła uchwałę, w której zgodnie z § 1 ust. 1 określiła zasady udzielania dotacji ze środków pochodzących z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. W § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały wskazano, że łączna kwota dotacji udzielonych ze środków publicznych nie może przekraczać wysokości 100% nakładów koniecznych o których mowa w art. 77 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r., poz. 840 z późn.zm.) na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków przy czym z budżetu Gminy Deszczno max 2% i min. 98% z innych źródeł publicznych na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku.

W § 1 ust. 3 uchwały postanowiono, że dotacja, o której mowa w § 1 jest wypłacana w trybie i na zasadach wynikających z realizacji Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w szczególności regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie, na podstawie promesy udzielonej Gminie Deszczno przez Bank Gospodarstwa Krajowego, po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji pomiędzy podmiotem

ubiegającym się o dotację a Gminą Deszczno po zakończeniu realizacji zadania inwestycyjnego lub jego wydzielonego etapu.

Zgodnie z § 1 ust. 4 uchwały będącej przedmiotem postępowania nadzorczego - dotacja zostanie wypłacona wnioskodawcy po zakończeniu realizacji zadania inwestycyjnego lub jego wydzielonego etapu i po wpływie środków pochodzących z dofinansowania w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na dedykowane konto Gminy.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż ma charakter generalny i abstrakcyjny oraz jest skierowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, ale tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego.

W myśl art. 81 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - 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. Stosownie do art. 81 ust. 2 ww. ustawy dotacja, w zakresie określonym w art. 77, może być udzielona w wysokości do 100% nakładów koniecznych na wykonanie przez wnioskodawcę prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

W ocenie Kolegium Izby, podejmując uchwałę Nr II/17/24 z dnia 27 maja 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji ze środków pochodzących z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków - Rada Gminy Deszczno przekroczyła zakres kompetencji wynikający z powołanych wyżej przepisów prawa.

Realizując swoje kompetencje organ władzy publicznej musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie jest dopuszczalne dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu - art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z ze zm.).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wobec powyższego podstawa ich działania w realizacji zadań publicznych musi każdorazowo wynikać z normy prawa materialnego, upoważniającej organ do podjęcia konkretnego działania. Zatem w/w organy nie mogą podejmować działań faktycznych ani prawnych, które nie znajdują umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, o których stanowi art. 87 ustawy Konstytucja RP.

Kolegium Izby dla potwierdzenia zasadności powyższego stanowiska odwołuje się do wyroku WSA w Poznaniu, wydanego w sprawie o sygn. akt I SA/Po 1305/15 ([www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)), w którym Sąd, powołując się na linię orzeczniczą sądów administracyjnych stwierdził, że przepis ustawy, ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, podlega ścisłej wykładni językowej, a organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia i nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Brak delegacji ustawowej powoduje to, że organ stanowiący nie ma uprawnień do określania zasad i trybu udzielania dotacji ze środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, o którym mowa w uchwale nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r.

W § 5 badanej uchwały wskazano, że cyt.: "Na podstawie wystawionej przez Bank Gospodarstwa Krajowego wstępnej promesy na udzielenie dotacji, decyzję o przyznaniu dotacji podejmuje Rada Gminy Deszczno, w formie odrębnej uchwały".

W § 6 ust. 1 uchwały objętej postępowaniem nadzorczym wskazano natomiast, że cyt.: "Podjęcie uchwały w sprawie przyznania dotacji Beneficjentowi dotacji jest warunkiem rozpoczęcia postępowania mającego na celu wyłonienie Wykonawcy prac przy zabytku".

Z kolei w § 6 ust. 2 badanej uchwały wskazano, że cyt.: "Postępowanie, o którym mowa w ust. 1 powinno być przeprowadzone w terminie do 12 miesięcy od dnia udostępnienia przez Bank Gospodarstwa Krajowego wstępnej promesy, zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, jeżeli przepisy tej ustawy znajdują zastosowanie w stosunku do Beneficjenta dotacji".

Stosownie do treści § 8 ust. 1 badanej uchwały - po przeprowadzeniu procedur, o których mowa w § 6 - § 7 badanej uchwały i uzyskaniu przez Gminę Deszczno promesy na udzielenie dotacji z Banku Gospodarstwa Krajowego następuje podpisanie umowy o przyznanie dotacji pomiędzy Gminą Deszczno, a Beneficjentem dotacji.

Zgodnie natomiast z treścią § 11 uchwały cyt.: "W sprawach udzielenia dotacji w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków przyjętego uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków nie stosuje się uchwały Nr XXIX/224/2012 Rady Gminy Deszczno z dnia 28 września 2012 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa lubuskiego, położonego w granicach administracyjnych Gminy Deszczno".

W ocenie Kolegium Izby uchwała Rady Gminy nie może uzależniać podpisania umowy pomiędzy Gminą Deszczno a beneficjentem - od uzyskania promesy na udzielenie dotacji z Banku Gospodarstwa Krajowego. Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że uchwała nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków - nie stanowi w świetle art. 94 Konstytucji RP podstawy dla uchwalenia aktu prawa miejscowego. Zgodnie z tym przepisem - 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.

Kolegium Izby stwierdza ponadto, że poprzez wprowadzenie zapisu wynikającego z § 11 badanej uchwały Rada Gminy Deszczno w sposób nieuprawniony wyłączyła stosowanie w zakresie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa lubuskiego, położonego w granicach administracyjnych Gminy Deszczno prawidłowo uchwalonej oraz ogłoszonej i funkcjonującej w obrocie prawnym uchwały Nr XXIX/224/2012 Rady Gminy Deszczno z dnia 28 września 2012 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa lubuskiego, położonego w granicach administracyjnych Gminy Deszczno, która reguluje w/w zagadnienia, a nie została uchylona z obrotu prawnego uchwałą Nr II/17/24 Rady Gminy Deszczno z dnia 27 maja 2024 r.

Z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika, że 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 jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., wydanym w sprawie o sygn. akt I GSK 169/21 ([www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)) NSA wskazał, 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.

W związku z powyższym - przedmiotowa uchwała w zakresie wniosków o dofinansowanie powinna zawierać postanowienia odnoszące się do relacji między organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego udzielającym dotacji, a wnioskodawcą, tj. podmiotem wskazanym w art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece, ubiegającym się o dotacje na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Ponadto wskazać należy, że z zapisów uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków i załącznika do tej uchwały nie wynika aby dla celów jej realizacji jednostki samorządu terytorialnego uprawnione były do podejmowania odrębnych uchwał w tym zakresie. Działanie takie wymagałoby bowiem, w ocenie Kolegium Izby wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny sprawy, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze uznało, że stwierdzone w badanej uchwale nieprawidłowości posiadają charakter istotnego naruszenia prawa, a przedmiotowa uchwała nie może pozostać w obrocie prawnym.

Na tej podstawie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzekło, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze służy Gminie prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium  
*Ryszard Zajązkowski*