



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

---

Gorzów Wielkopolski, dnia poniedziałek, 5 sierpnia 2024 r.

Poz. 1971

### UCHWAŁA NR 186/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 1 sierpnia 2024 r.

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 (j.t. Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 107), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr V.16.24 Rady Powiatu Międzyrzeckiego z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na obszarze powiatu międzyrzeckiego w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały - z powodu istotnego naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.).**

#### UZASADNIENIE

Rada Powiatu Międzyrzeckiego w dniu 26 czerwca 2024 r. podjęła uchwałę Nr V.16.24 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na obszarze powiatu międzyrzeckiego w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 08 lipca 2024 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. 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 Powiatu Międzyrzeckiego, powołując się na art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz § 3 ust. 2 pkt 2 Uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, podjęła uchwałę, w której – zgodnie z § 1 ust. 1 - określiła zasady udzielania dotacji z budżetu Powiatu na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, znajdującym się na obszarze powiatu międzyrzeckiego w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

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 powiatowym radzie powiatu przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze powiatu, ale tylko na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego.

W myśl art. 81 ust. 1 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.

W ocenie Kolegium Izby, podejmując uchwałę Nr V.16.24 z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na obszarze powiatu międzyrzeckiego w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, Rada Powiatu Międzyrzeckiego przekroczyła zakres kompetencji wynikający z powołanego wyżej przepisu prawa. 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.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny 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 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. Nie mogą zatem ww. organy 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 orzecniczą 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 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. Uchwała Rady Powiatu nie może przyznawać kompetencji Prezesowi Rady Ministrów, czy też Bankowi Gospodarstwa Krajowego w powyższym zakresie. Wprowadzenie regulacji do aktu prawa miejscowego, wynikających z postanowień ww. uchwały Rady Ministrów, wykracza tym samym poza zakres uregulowań wynikających z cytowanego wyżej art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W § 3 przedmiotowej uchwały określono, że łączna kwota dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, nie może przekraczać wysokości 100% nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót (w tym do 98% z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków oraz w wysokości nie niższej niż 2% z budżetu Powiatu Międzyrzeckiego). W myśl ust. 2 tego paragrafu dotacja jest wypłacana w trybie i na zasadach wynikających z realizacji Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w szczególności regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie oraz na podstawie wstępnych promes udzielonych Powiatowi Międzyrzeckiemu przez Bank Gospodarstwa Krajowego, po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji pomiędzy Beneficjentem dotacji a Powiatem Międzyrzeckim.

W § 7 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu postanowiła, że dotacja może być przyznana wyłącznie na realizację zadań, dla których na dzień złożenia przez Powiat Międzyrzecki wniosku o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, nie ogłoszono postępowań mających na celu wyłonienie wykonawcy lub wykonawców.

Natomiast z § 9 ust. 1 uchwały wynika, że beneficjent dotacji zobowiązany jest do przeprowadzenia Postępowania zakupowego zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, w szczególności z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych jeśli będzie miała zastosowanie, mającego na celu wyłonienie Wykonawcy/Wykonawców Inwestycji w terminie określonym w umowie zawartej z otrzymującym dotację. Nierozpoczęcie Postępowania zakupowego w ww. terminie będzie równoznaczne z rezygnacją z dofinansowania. W myśl ust. 2 wyżej wymienionego paragrafu postępowanie, o którym mowa w ust. 1 powinno być przeprowadzone w terminie do 12 miesięcy od dnia udostępnienia przez Bank Gospodarstwa Krajowego wstępnej promesy. Z kolei w § 9 ust 3 postanowiono, że po rozstrzygnięciu postępowania, o którym mowa w § 9 ust. 1, Wnioskodawca ubiegający się o dotację zobowiązany jest do pisemnego poinformowania Zarządu Powiatu o wynikach postępowania w terminie 7 dni od dnia zawiadomienia Wykonawcy o wyborze oferty. Na podstawie otrzymanej informacji Powiat Międzyzrzecki przedkłada do Banku Gospodarstwa Krajowego wnioski o wydanie promesy.

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)), Sąd 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.

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzeka, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze służy Powiatowi 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 Zajączkowski*