



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

---

Gorzów Wielkopolski, dnia 20 lutego 2024 r.

Poz. 600

### UCHWAŁA NR 24/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 11 stycznia 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 (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 2023 r. poz. 40 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XLII/286/2023 Rady Gminy Brzeźnica z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Brzeźnica wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze 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 Brzeźnica w dniu 30 listopada 2023 r. podjęła uchwałę Nr XLII/286/2023 w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Brzeźnica wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 21 grudnia 2023 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 Brzeźnica, 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 i § 3 ust. 2 pkt 2 Uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Ochrony Zabytków, podjęła uchwałę, w której określiła zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku znajdującym się na terenie Gminy Brzeźnica wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach środków pozyskanych z 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 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 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 XLII/286/2023 z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Brzeźnica wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, Rada Gminy Brzeźnica przekroczyła zakres kompetencji wynikający z powołanych wyżej przepisów prawa.

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 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. 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 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. Uchwała Rady Gminy 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 § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały określono, że dotacja, o której mowa w § 1 może zostać udzielona na finansowanie nakładów koniecznych określonych w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami osobom fizycznym lub jednostkom organizacyjnym (...), które finansują prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku, zwanych dalej Podmiotem. Stosownie do § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały dotacja finansowana jest środkami pozyskanymi przez Gminę Brzeźnica z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, które wynoszą 98% wartości zadania inwestycyjnego oraz środkami z budżetu Gminy Brzeźnica, które wynoszą min. 2% wartości zadania inwestycyjnego. W myśl ust. 3 tego paragrafu dotacja może być udzielona po otrzymaniu przez Gminę Brzeźnica wstępnej promesy udzielenia dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na zadania inwestycyjne, które zostały zatwierdzone przez Prezesa Rady Ministrów, na podstawie złożonych wniosków o dofinansowanie.

W § 4 ust. 4 badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że inwestycja, której dotyczyć będzie postępowanie zakupowe musi być tożsama z nazwą i opisem inwestycji zawartym w złożonym przez Gminę Brzeźnica wniosku o dofinansowanie, który został zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów.

Z § 5 ust. 2 – 5 badanej uchwały wynika, że na podstawie otrzymanej informacji Gmina Brzeźnica przedkłada do Banku Gospodarstwa Krajowego wnioski o wydanie promesy; kwota środków pochodzących z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków nie może być wyższa od maksymalnej wartości

dofinansowania przyznanego przez Prezesa Rady Ministrów na realizację zadania inwestycyjnego; kwota środków pochodzących z budżetu Gminy Brzeźnica nie może być wyższa od maksymalnej wartości deklarowanej kwoty udziału własnego wskazanej w złożonym i zatwierdzonym przez Prezesa Rady Ministrów wniosku o dofinansowanie, a udzielona przez Bank Gospodarstwa Krajowego promesa stanowi podstawę dla Gminy Brzeźnica do zawarcia umowy o udzielenie dotacji Podmiotowi.

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 nad zabytkami, ubiegającym się o dotacje na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Kolegium Izby wskazuje, że zasady udzielania dotacji, o których mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zostały uregulowane przez Gminę w uchwale Nr XIX/113/2017 Rady Gminy Brzeźnica z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (Dz.Urz.Woj.Lub. z 2017 r. poz. 443).

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 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 Zajączkowski*