



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 28 lutego 2024 r.

Poz. 2575

UCHWAŁA NR 29.471.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 19 grudnia 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXX/393/2023 Rady Gminy Baranów z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Baranów wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków – Polski Ład

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr LXX/393/2023 Rady Gminy Baranów z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Baranów wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków – Polski Ład, z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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 z późn. zm.) oraz art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Baranów skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 30 listopada 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LXX/393/2023 Rady Gminy Baranów z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Baranów wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków – Polski Ład.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Niniejsza uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 4 grudnia 2023 r. pod pozycją 13200.

Rada Gminy Baranów przedmiotową uchwałą określiła zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy

Baranów, wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Organ stanowiący Gminy Baranów zawarł postanowienia odnoszące się do Rządowego Programu Odbudowy Zabytków zarówno w tytule badanej uchwały, podstawie prawnej, jak i poszczególnych jednostkach redakcyjnych.

W podstawie prawnej badanej uchwały przywołano § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, zwanego dalej Programem. Ponadto odesłaniami do przedmiotowego Programu posłużono się w następujących jednostkach redakcyjnych badanej uchwały:

- § 1, cyt. „Uchwała określa zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Baranów, wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.”;
- § 2 ust. 4, cyt. „Dotacja wypłacana jest w trybie i na zasadach wynikających z realizacji Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w szczególności regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie, na podstawie promesy udzielonej Gminie Baranów przez Bank Gospodarstwa Krajowego, po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji pomiędzy Beneficjentem a Gminą Baranów, po zakończeniu realizacji zadania.”;
- § 2 ust. 5, cyt. „Dotacja zostanie wypłacona po otrzymaniu przez Gminę Baranów dofinansowania w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków i po zakończeniu realizacji zadania inwestycyjnego.”;
- § 3, cyt. „Decyzję o przyznaniu dotacji podejmuje Rada Gminy Baranów w formie odrębnej uchwały, na warunkach określonych we wstępnej promesie udzielonej Gminie Baranów przez Bank Gospodarstwa Krajowego.”;
- § 5, cyt. „W sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą zastosowanie ma uchwała nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wraz z załącznikami oraz Regulamin Naboru Wniosków o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.”.

Kolegium Izby wskazuje, że delegacja - zawarta w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - daje podstawę prawną radzie gminy/ radzie powiatu/ sejmikowi województwa do podjęcia uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Natomiast Program realizowany jest przez Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. Dofinansowanie z Programu przeznacza się na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach zadań wnioskodawcy polegających na ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w rozumieniu ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Program jest realizowany ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą z dnia 31 marca 2020 r.

Program określa zasady rozdziału i przekazywania:

- 1) gminom,
- 2) powiatom,
- 3) województwom,

– dofinansowania na realizację zadań inwestycyjnych, mających na celu przeciwdziałanie COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327 z późn. zm.), przyznawanego na podstawie promes udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, o których mowa w art. 69a ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. Program określa zasady i tryb udzielenia dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Gmina, przystępując do Programu, akceptuje w pełnym zakresie warunki i zasady dofinansowania ustalone w uchwale Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

W ocenie Kolegium Izby brak jest materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego przez Radę Gminy Baranów na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w ramach Programu. Zgodnie z Programem, dofinansowanie może być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących udzielenie przez wnioskodawcę dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków, na nakłady konieczne, określone w art. 77 ustawy o ochronie zabytków, na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, o którym mowa w art. 8 ustawy o ochronie zabytków, lub znajdującym się w ewidencji zabytków wskazanej w art. 22 ustawy o ochronie zabytków.

W ocenie Kolegium Izby żaden z wyżej wymienionych przepisów ani żaden inny obowiązujący przepis prawa, w tym ustawy o samorządzie gminnym, nie daje kompetencji organowi stanowiącemu do podjęcia badanej uchwały. W celu realizacji Programu gmina powinna złożyć wniosek o dofinansowanie z Programu; dla tych czynności nie jest wymagana odrębna uchwała organu stanowiącego.

Należy również wskazać, że zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminie na podstawie upoważnień zawartych w ustawach, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

W związku z powyższym Rada Gminy Baranów, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, może udzielić dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków na zasadach określonych w odrębnej uchwale, natomiast nie posiada ustawowej delegacji do podjęcia osobnej uchwały w celu realizacji Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2023 r. V SA/Wa 1245/23 i z dnia 31 sierpnia 2023 r. V SA/Wa 1246/23).

Rada Gminy Baranów, podejmując uchwałę w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Baranów wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków – Polski Ład, działała bez podstawy prawnej, bowiem przepisy ustawy nie dają możliwości do podjęcia przedmiotowej uchwały. Należy podkreślić, że każdy organ władzy publicznej, wykonując zadania publiczne, obowiązany jest działać wyłącznie w granicach obowiązującego prawa. Każde działanie władzy publicznej musi znajdować oparcie w przepisie prawa upoważniającym do podjęcia danego aktu prawnego.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jak wynika z przytoczonego przepisu Konstytucji RP, statuuje on zasadę praworządności formalnej. Na jej treść składa się legalność działania – konieczność wskazania podstawy prawnej oraz nakaz przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej, w tym również organy jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślenia wymaga, iż naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2022 r. V SA/Wa 1910/22).

Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest

upoważniony (...) do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 wskazał, cyt. „(...) do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał ...” oraz wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99, cyt. „Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy”.

Ponadto w ocenie Kolegium Izby dotacje mogą dotyczyć budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i rolniczej. Tym samym mogą stanowić one pomoc de minimis (de minimis w rolnictwie), o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Wobec powyższego procedura podejmowania uchwały w niniejszej sprawie powinna uwzględniać przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W takiej sytuacji udzielenie pomocy publicznej następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. Stąd też zdaniem Kolegium Izby projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w celu uzyskania ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Również z tego samego powodu, w trybie art. 7 ust. 3a przywołanej ustawy, z uwagi na fakt, że prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, mogą dotyczyć także budynków służących działalności rolniczej, projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zdaniem Kolegium Izby niezgłoszenie projektu uchwały wymienionym organom, stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwał, co zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, należy zaliczyć do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13). W konsekwencji należy uznać, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski