



E-Serje

R2.0004.26.2024r.

Elektronicznie podpisany przez:
Ryszard Kazimierz Zajączkowski
dnia 2 sierpnia 2024 r.



Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Zielonej Górze

65-261 Zielona Góra, ul. Chmielna 13; tel. 68 329 19 00; fax: 68 329 19 03
www.zielonagora.rio.gov.pl e-mail: zielonagora@rio.gov.pl

RIO.II.K.0000.184.2024

Zielona Góra, 2 sierpnia 2024 r.

Pan
Andrzej Kail
Przewodniczący Rady
Powiatu Gorzowskiego

W załączeniu przesyłam **Uchwałę Nr 184/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze**, podjętą w dniu 1 sierpnia 2024 r. dotyczącą Uchwały Nr III/28/2024 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 24 czerwca 2024 roku w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, w ramach udzielonej wstępnej promesy Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Ryszard Zajączkowski
Prezes Izby

UCHWAŁA NR 184/2024
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 III/28/2024 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, w ramach udzielonej wstępnej promesy Rządowego Programu Odbudowy Zabytków - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 81 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.) art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz. U. z 2024 r. poz. 107) oraz art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (j.t. Dz. U. z 2023 r., poz. 702).

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 24 czerwca 2024 r. Rada Powiatu Gorzowskiego powołując się na przepisy art. 12 pkt 11, art. 40 ust. 1 i art. 42 powołanej wyżej ustawy o samorządzie powiatowym; art. 81 ww. 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.) 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 Nr III/28/2024 w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, w ramach udzielonej wstępnej promesy Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 24 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.

Zgodnie z przepisami § 1 badana uchwała określa zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku znajdującym się na terenie Powiatu Gorzowskiego, wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, w ramach

realizacji Rządowego Programu Odbudowy Zabytów przyjętego uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r.

W § 2 ust. 1 badanej uchwały postanowiono, że dotacja, o której mowa w § 1 - może zostać udzielona osobom i podmiotom, które nie prowadzą działalności gospodarczej, na finansowanie nakładów koniecznych, określonych w art. 77 powołanej wyżej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; osobom fizycznym lub jednostkom organizacyjnym posiadającym wymieniony w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - tytuł prawny do zabytku (osoby fizyczne zostały dwukrotnie wskazane w tym przepisie uchwały jako podmioty uprawnione do otrzymywania dotacji).

Jednocześnie - z postanowień § 9 ust. 1 badanej uchwały wynika, że na każdym etapie udzielenia dotacji Powiat Gorzowski ma prawo badać udzieloną pomoc w zakresie wystąpienia pomocy publicznej, co wskazuje na to, że do ubiegania się o dotację uprawnieni są także przedsiębiorcy.

W świetle stanowiska sądów administracyjnych - akt prawa miejscowego, a taki charakter ma badana uchwała powinien zawierać uregulowania sformułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny - tak aby wynikało z niego kto i w jakich okolicznościach oraz jak powinien się zachować aby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu (np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2005 r. I SA/Po 1305/15 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

W kolejnych postanowieniach § 9 badanej uchwały, odnoszących się do udzielenia pomocy publicznej przedsiębiorcom - powołane zostały przepisy już nie obowiązującego rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis oraz nie obowiązującego już rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, zgodnie z warunkami, o których mowa w art. 53 tego rozporządzenia, a także zawarte zostały postanowienia dotyczące oceny przez Powiat Gorzowski warunków dopuszczalności pomocy publicznej - przy czym powołane zostały nieobowiązujące już dokumenty, które powinien przedstawić podmiot ubiegający się o udzielenie dotacji.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że na podstawie art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 702) - projekt o udzieleniu pomocy de minimis, przewidujący udzielenie pomocy de minimis uchwały będący projektem programu pomocowego, przekierowany do Komisji i Konsumentów lub ministerstwa podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub ministerstwu właściwemu do spraw rolnictwa, jeżeli program dotyczy udzielenia pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Wskazane organy w terminie 14 dni od zgłoszenia - mogą przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Z informacji posiadanych przez Kolegium Izby wynika, że projekt badanej uchwały nie został zgłoszony do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ani do ministra właściwego do spraw rolnictwa.

Wynikający z treści art. 7 ust. 3 i ust. 3a powołanej wyżej ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej wymóg zgłoszenia projektu uchwały będącej programem pomocowym w zakresie pomocy de minimis do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów albo do ministra właściwego do spraw rolnictwa, przed jej podjęciem - jest jednym z kluczowych elementów proceduralnych, warunkujących legalność stanowionego aktu o takim charakterze. Prawo właściwego organu do przedstawienia zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy, oznacza faktycznie wskazanie na jego zgodność zarówno z polskimi jak i unijnymi regulacjami z zakresu pomocy publicznej, które mają istotny wpływ na zachowanie reguł konkurencyjności.

W ocenie Kolegium Izby – brak realizacji obowiązku zgłoszenia projektu badanej uchwały jako programu pomocowego w zakresie pomocy de minimis przed jej uchwaleniem skutkuje tym, że podjęta uchwała jest obciążona istotną wadą prawną o charakterze proceduralnym. Z tego względu badany akt powinien zostać usunięty z obiegu prawnego.

W § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały postanowiono, że dotacja z budżetu Powiatu Gorzowskiego w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków może być udzielona w wysokości do 98% nakładów koniecznych, o których mowa w art. 77 powołanej wyżej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i nie więcej niż kwota określona we wstępnej promesie dofinansowania inwestycji z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Z treści § 2 ust. 3 badanej uchwały wynika natomiast, że dotacja z budżetu Powiatu w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków będzie mogła być przyznana wyłącznie w przypadku wniesienia przez podmiot udziału własnego na realizację zadania będącego przedmiotem wniosku o dotację w wysokości nie niższej niż 2% wartości nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Dotacja może być udzielona po otrzymaniu przez Powiat Gorzowski 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 (§ 2 ust. 4).

W § 4 ust. 1 badanej uchwały postanowiono natomiast, że warunkiem do rozpoczęcia przez podmiot postępowania zakupowego mającego na celu wyłonienie wykonawcy – jest przyjęcie przez Radę Powiatu Gorzowskiego uchwały w sprawie przyznania dotacji.

W kolejnych postanowieniach badanej uchwały uregulowane zostało, między innymi postępowanie zakupowe; postępowanie po rozstrzygnięciu postępowania zakupowego, procedura postępowania z wnioskiem o wydanie promesy właściwej; udział środków pochodzących z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków; podpisanie umowy o przyznaniu dotacji; wynagrodzenie wykonawcy zadania (§§ 4 do 8 badanej uchwały).

Postanowienia te wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego Powiatu, określonego w art. 81 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W § 12 badanej uchwały wskazano jednoznacznie, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Na podstawie przepisów 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.) - 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 wyroku z dnia 6 maja 2021 r., wydanym w sprawie o sygn. akt I GSK 169/21 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, 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 zatwierdzenia wniosku. Przez pojęcie „zasady” rozumieć należy również normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji.

Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego podjęta w sprawie zasad udzielania dotacji 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 powołanej wyżej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W ocenie Kolegium Izby, podejmując uchwałę Nr III/28/2024 z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, w ramach udzielonej wstępnej promesy Rządowego Programu Odbudowy Zabytków - Rada Powiatu Gorzowskiego przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z powołanego wyżej 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.). Rada Powiatu Gorzowskiego naruszyła również w istotny sposób przepisy art. 94 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie powiatowym.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - 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. 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.

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 ze zm.).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - 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. Organy władzy publicznej nie mogą podejmować działań faktycznych ani prawnych, które nie znajdują umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, o których stanowi art. 87 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

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), 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 j.s.t. 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. Wprowadzenie do aktu prawa miejscowego regulacji wynikających z postanowień ww. uchwały Rady Ministrów, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 81 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Uchwała nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków – zgodnie z przepisami art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej RP i art. 40 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie powiatowym - nie może stanowić podstawy prawnej dla uchwalenia aktu prawa miejscowego.

W badanej uchwale - przepisy uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków powołane zostały w podstawie prawnej uchwały. Ponadto w § 10 badanej uchwały postanowiono, że w sprawach nieuregulowanych badaną 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 (..) – co wprost wskazuje na podjęcie badanej

uchwały z istoty naruszeniem art. 94 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107), z których jednoznacznie wynika, że akty prawa miejscowego ustanawiają organy samorządu terytorialnego – na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych.

Kolegium Izby wskazuje ponadto, że w obrocie prawnym pozostaje nadal uchwała Nr 185/XXXIV/2021 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 27 września 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabyciu wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji 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**