

2024 -08- 02



E-sesja
RIO

RZ.0004.24.2024

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.0000.185.2024

Zielona Góra, 2 sierpnia 2024 r.

Pan
Andrzej Kail
Przewodniczący Rady
Powiatu Gorzowskiego

W załączeniu przesyłam **Uchwałę Nr 185/2024 Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, podjętą w dniu 1 sierpnia 2024 r. dotyczącą Uchwały Nr III/29/2024 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 24 czerwca 2024 roku w sprawie udzielenia dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków w ramach środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Ryszard Zajączkowski
Prezes Izby

UCHWAŁA NR 185/2024
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/29/2024 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie udzielenia dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków w ramach środków pozyskanych z 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.) w związku z podjęciem badanej uchwały - na podstawie 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 - której nieważność stwierdziło Kolegium Izby 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, między innymi na przepisy art. 12 pkt 11 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.) § 3 oraz § 4 ust. 1 Uchwały Nr III/28/2024 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 14 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 a także na § 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/29/2024 w sprawie udzielenia dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków w ramach środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 18 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 postanowieniami § 1 ust. 1 badanej uchwały – Rada Powiatu Gorzowskiego przyznała dotację w wysokości 3.234.000 złotych dla Parafii Podwyższenia Krzyża Świętego w Gralewie na realizację robót budowlanych dla zadania: Rewaloryzacja Kościoła Parafialnego pw. Podwyższenia Krzyża Świętego w Gralewie z 1708 roku.

Z treści § 2 ust.1 badanej uchwały wynika natomiast, że dotacja została przyznana na realizację prac zgodnie z opisem inwestycji zawartym we wniosku o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, tj. wnioskiem nr RPOZ/2022/6737/PolskiLad.

Zgodnie z przepisami § 2 ust. 2 badanej uchwały – dotacja jest udzielana na zasadach określonych w uchwale Nr III/28/2024 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 14 czerwca 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, w ramach udzielonej wstępnej promesy Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (w badanej uchwale błędnie podana została data uchwalenia uchwały Nr III/28/2024 Rady Powiatu Gorzowskiego, o której mowa wyżej; prawidłowa data to - 24 czerwiec 2024 r.).

Na posiedzeniu w dniu 1 sierpnia 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdziło nieważność 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 – 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).

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.

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.

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.

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 odwołało 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 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 zdaniem Kolegium Izby to, że Rada Powiatu Gorzowskiego nie miała 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 wykraczało, zdaniem Kolegium Izby - poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 81 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zdaniem Kolegium Izby uchwała nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków – w świetle przepisów 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.

Kolejny zarzut dotyczył podjęcia uchwały Nr III/28/2024 z dnia 24 czerwca 2024 r., o której mowa wyżej – bez uprzedniego przedstawienia projektu tej uchwały, będącej programem pomocowym przewidującym udzielanie pomocy de minimis Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, jeżeli program dotyczy udzielenia pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie – w celu przedstawienia zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy, w terminie 14 dni od zgłoszenia. 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 obarczona istotną wadą

prawną o charakterze proceduralnym. Z tego względu badany akt powinien zostać usunięty z obiegu prawnego.

Kolegium Izby zwróciło uwagę, że w uchwale 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 - 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 tej uchwały postanowiono, że w sprawach nieuregulowanych 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 (...).

Zdaniem Kolegium Izby takie działanie wprost wskazuje na podjęcie uchwały 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 przez Radę Powiatu Gorzowskiego - z istotnym naruszeniem art. 94 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. 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, a nie na podstawie uchwały Rady Ministrów.

Kolegium Izby wskazało 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 zabytku 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, na posiedzeniu w dniu 1 sierpnia br. - orzekło o nieważności 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.

W świetle powyższego stwierdzenie przez Kolegium Izby nieważności uchwały Nr III/29/2024 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie udzielenia dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków w ramach środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, która została podjęta na podstawie przepisów 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, w stosunku do której Kolegium Izby stwierdziło nieważność 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) – jest uzasadnione.

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

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zająchkowski

