



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 26 października 2023 r.

Poz. 5550

Uchwała Nr Xxiv.96.K.2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej W Szczecinie

z dnia 12 października 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części Uchwały nr LXI/375/23 Rady Gminy Biesiekierz z dnia 14 września 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków z udziałem dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków ustanowionego uchwałą Rady Ministrów nr 232/2022 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków

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. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność części uchwały Nr LXI/375/23 Rady Gminy Biesiekierz z dnia 14 września 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków z udziałem dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków ustanowionego uchwałą Rady Ministrów nr 232/2022 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków w zakresie:
- 1) § 2 ust. 1 – wyrażenia: „będący właścicielem zabytku”;
 - 2) § 7.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXI/375/23 Rady Gminy Biesiekierz z dnia 14 września 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków z udziałem dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków ustanowionego uchwałą Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 15 września 2023 r. i objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

We wstępnej ocenie Kolegium Izby przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości organu nadzoru co do zgodności z prawem, w szczególności przepisem kompetencyjnym 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 przepisami art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r.

poz. 1270, z późn. zm.) i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Wątpliwości budziło postanowienie § 2 ust. 1 uchwały, w myśl którego o udzielenie dotacji może ubiegać się podmiot będący właścicielem zabytku dla którego wydana została przez BGK wstępna promesa dofinansowania inwestycji oraz regulowanie w § 7 uchwały zasad zwrotu dotacji niewykorzystanej lub wykorzystanej niezgodnie z warunkami umowy.

W związku z powyższym wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o czym powiadomiono Przewodniczącą Rady Gminy Biesiekierz pismem z dnia 27 września 2023 r. (znak: K.420.56.2023). W treści pisma wskazano również, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 12 października 2023 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w wyznaczonym dniu. Przedstawiciele gminy nie skorzystali z przysługującego im prawa uczestniczenia w posiedzeniu, jak również do dnia posiedzenia nie przekazano stanowiska jednostki w przedmiotowej sprawie.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr LXI/375/23 Rady Gminy Biesiekierz z dnia 14 września 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków z udziałem dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków ustanowionego uchwałą Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków została podjęta na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym organ stanowiący gminy określa zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

W drodze § 1 ust. 1 uchwały organ stanowiący Gminy Biesiekierz postanowił, że przedmiotowa uchwała określa zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków położonych w granicach administracyjnych Gminy Biesiekierz, z udziałem dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków ustanowionego uchwałą Rady Ministrów nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, przy czym zgodnie z ust. 2 nie narusza ona przepisów uchwały Nr XLII/311/06 Rady Gminy w Biesiekierzu z dnia 26 września 2006 r. w sprawie zasad udzielania dotacji z budżetu Gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane dotyczące zabytków. Biorąc pod uwagę powyższe, wzorzec ustawowy w oparciu, o który organ nadzoru dokonał kontroli następczej aktu prawa miejscowego wydanego przez Radę Gminy Biesiekierz stanowią przepisy rangi ustawowej stwarzające podstawę wydania aktu niższego rzędu z uwzględnieniem postanowień ww. uchwały Rady Ministrów oraz przepisy ustawy o finansach publicznych stanowiące podstawę prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki sektora finansów publicznych.

W ocenie Kolegium badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 43 ustawy o finansach publicznych i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej, co implikuje stwierdzenie nieważności części tej uchwały.

Ocena powyższa sformułowana została z uwagi na postanowienie § 2 ust. 1 uchwały, w następującym brzmieniu: „O udzielenie dotacji z budżetu Gminy Biesiekierz na dofinansowanie prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, może ubiegać się podmiot będący właścicielem zabytku, dla którego wydana została przez Bank Gospodarstwa Krajowego wstępna promesa dofinansowania inwestycji z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków ustanowionego uchwałą Rady Ministrów nr 232/2022 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, zwanej dalej wstępną promesą.” Z cytowanego przepisu uchwały wynika, że organ stanowiący ograniczył potencjalny krąg beneficjentów dotacji do podmiotów

posiadających prawo własności do zabytku, a ograniczenie to nie jest uzasadnione przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Ograniczenie kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotacje nie znajduje podstawy prawnej w normie wynikającej z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i stanowi istotne naruszenie powołanego przepisu kompetencyjnego. Wyżej wymienionym przepisem prawa ustawodawca umocował organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji na zadania przewidziane cyt. wyżej ustawą nie upoważniając go do określenia kategorii podmiotów, mogących ubiegać się o takie dofinansowanie. W myśl art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami obowiązek finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami spoczywa na osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do tego zabytku, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego. Ograniczenie w uchwale kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotacje w stosunku do przedstawionego wyżej kręgu podmiotów zobowiązanych do finansowania zadań w zakresie opieki nad zabytkami stanowi zarazem naruszenie art. 43 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, a nadto koliduje również z zasadą równości wobec prawa statuowaną przepisem art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W świetle powyższego wszystkie podmioty i ich kategorie powinny mieć zapewniony równy dostęp do środków publicznych, w celu realizacji określonych zadań. Tym samym wobec treści art. 71 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na mocy którego ustawodawca nałożył na wszelkie podmioty, posiadające tytuł prawny do zabytku, obowiązek dbania o ich stan techniczny, poprzez prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych za nieuprawnione i wykraczające poza delegację ustawową uznać należy ograniczenie kręgu podmiotów mogących ubiegać się o udzielenie dotacji w sposób określony przez Radę Gminy Biesiekierz w § 2 ust. 1 uchwały.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie objęło postępowaniem nadzorczym również treść § 7 badanej uchwały, w drodze którego Rada Gminy Biesiekierz postanowiła, iż „dotacja niewykorzystana lub wykorzystana niezgodnie z warunkami umowy podlega zwrotowi na rachunek Gminy najpóźniej w ciągu 7 dni od dnia upływu terminu wykorzystania dotacji określonego w umowie wraz z odsetkami jak od zaległości podatkowych, zgodnie z warunkami umowy dotacji.”

W ocenie Kolegium Izby unormowanie w akcie prawa miejscowego, wydanym na podstawie przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, kwestii zwrotu dotacji niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z warunkami umowy, wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego i stanowi istotne naruszenie powołanego przepisu prawa.

Przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi, że w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru może być udzielana przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, na zasadach określonych przez ten organ w uchwale. Na tej podstawie organ stanowiący podejmuje zarówno uchwałę dotyczącą określenia zasad udzielania dotacji na prace przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji, jak i uchwałę w sprawie udzielenia wskazanemu podmiotowi dotacji celowej. Przepis ten nie upoważnia organu stanowiącego do określenia zasad zwrotu dotacji i to w sposób odmienny od regulacji wynikających z ustawy o finansach publicznych.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawodawca mocą art. 251 oraz art. 252 ustawy o finansach publicznych w sposób kompleksowy określił przesłanki i tryb zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego niewykorzystanej w terminie, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Uchwała organu stanowiącego

nie może zmieniać ustawowych regulacji, a postanowienie uchwały modyfikujące normy rangi ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa.

Wskazać przy tym należy również, iż badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawierającym przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym obowiązujące na terenie całej gminy. W związku z powyższym uregulowania w niej zawarte powinny zostać wydane, zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych. Postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących na podstawie przepisów ustawowych. Zawarcie w akcie prawa miejscowego przepisów, wykraczających poza przyznaną organowi stanowiącemu kompetencję uchwałodawczą, narusza postanowienia art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który zobowiązuje organy samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, Rada Gminy Biesiekierz, regulując w drodze § 7 uchwały zagadnienia unormowane przepisami ustawy o finansach publicznych, dokonała ich modyfikacji, wykraczając poza delegację do stanowienia prawa, wynikającą z art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, naruszając wskazany przepis ustawy w stopniu istotnym.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium Regionalnej
Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Dawid Czesyk