

UCHWAŁA NR X.54.K.2023

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 26 kwietnia 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały nr L/373/2023 Rady Gminy Malechowo z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach 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) 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 2022 r. poz. 1668) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§1. Stwierdza się nieważność części uchwały Nr L/373/2023 Rady Gminy Malechowo z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków w zakresie:

- 1) § 3 ust. 1;
- 2) § 7 ust. 2;
- 3) wyrażenia „sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli” w tytule uchwały.

§2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr L/373/2023 Rady Gminy Malechowo z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 4 kwietnia 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 przepisami stwarzającymi podstawę określenia zasad udzielenia dotacji w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w szczególności z 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 postanowieniami uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w szczególności z uwagi na ograniczenie zakresu podmiotowego beneficjentów dofinansowania, jak również uregulowanie elementów umowy dotacyjnej, które nie znajduje oparcia w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022, poz. 1634, z późn. zm.)

W związku z powyższym wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o czym powiadomiono Przewodniczącego Rady Gminy Malechowo pismem z dnia 19 kwietnia 2023 r. (znak: K.420.22.2023). W treści pisma wskazano również, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 26 kwietnia 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 i wniesienia wyjaśnień.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr L/373/2023 Rady Gminy Malechowo z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach 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 uchwały organ stanowiący Gminy Malechowo postanowił, że uchwała określa zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, znajdującym się na terenie Gminy Malechowo, wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. W tym miejscu Kolegium wskazuje, iż powyższy program ustanowiony został uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, zwanego dalej Programem. Biorąc pod uwagę powyższe, wzorzec ustawowy w oparciu, o który organ nadzoru dokonał kontroli następczej aktu prawa miejscowego wydanego przez Radę Gminy Malechowo 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 drodze § 3 ust.1 badanej uchwały organ stanowiący Gminy Malechowo postanowił, że o udzielenie dotacji mogą ubiegać się podmioty posiadające tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego lub trwałego zarządu, z wyłączeniem przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców. Wobec powyższego Rada Gminy ustaliła krąg podmiotów uprawnionych do udzielenia dotacji zaliczając do nich podmioty posiadające tytuł prawny do zabytku w postaci prawa własności, użytkowania wieczystego lub trwałego zarządu, z równoczesnym wyłączeniem z kręgu wnioskodawców przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku. Wobec powyższego na mocy postanowienia § 3 ust.1 badanej uchwały z katalogu podmiotów mogących ubiegać się o przyznanie dotacji w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wyłączono podmioty, które posiadają tytuł prawny do zabytku w formie ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, o których mowa w art. 71 cyt. ustawy oraz wyłączono (w całości) przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 ustawy Prawo przedsiębiorców. Zgodnie z definicją wskazaną w cyt. ostatnio przepisie przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą.

W przepisie art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) prawodawca zredagował zasadę powszechnej dostępności do środków

publicznych, zgodnie z którą prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. 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, bez względu na formę prawną władania zabytkami, obowiązek dbania o ich stan techniczny, poprzez prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych za nieuprawnione uznać należy ograniczenie kręgu podmiotów mogących ubiegać się o udzielenie dotacji w sposób określony przez Radę Gminy Malechowo w § 3 ust. 1 uchwały.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „ustawodawca w art. 43 u.f.p. wprowadził istotny standard dostępu do ubiegania się o realizację zadań finansowanych ze środków publicznych. Nie jest on jednak bezwarunkowy – może doznawać ograniczeń, ale wynikających jedynie z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej, z których wyraźnie to ograniczenie musi wynikać. Wymóg ustawowego określenia odstępstw od zasady ogólnej stanowi ochronę interesów podmiotów zainteresowanych realizacją zadania. Dostępność do wykonywania, a właściwie ubiegania się o nie, oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych, i to bez ograniczeń dotyczących ich formy organizacyjno-prawnej czy też ze względu na miejsce siedziby.” (K. Święch-Kujawska, Komentarz do art. 43 [w:] Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz). Na gruncie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zwłaszcza w kontekście realizacji Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, również w orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych zwraca się uwagę na brak podstaw prawnych do ograniczenia możliwości ubiegania się o przedmiotowe dofinansowanie. W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do przyznania dotacji stanowi naruszenie ww. zasady równej dostępności do środków publicznych, a nadto „koliduje również z zasadą równości z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)” (uchwała Nr KI.411.15.2023 z dnia 25 stycznia 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie). Z kolei Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi zanegowało możliwość ograniczenia udzielenia dotacji w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków w odniesieniu do treści art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, którego zakres przedmiotowy znajduje zastosowanie w odniesieniu do podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych, z uwag na fakt, że „Katalog podmiotów, o których mowa w art. 71 ust. 1 ustawy jest znacznie szerszy niż katalog podmiotów objętych regulacją art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Wskazane różnice sprawiają, że art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie może być stosowany do dotacji, o jakich jest mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.” (uchwała Nr 6/10/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 8 lutego 2023 r.). Na gruncie możliwego ograniczenia katalogu beneficjentów uprawnionych do otrzymania dotacji, w kontekście ustawowo określonych kategorii, wbrew przepisom stwarzającym ku temu odpowiednią podstawę prawną, w orzecznictwie sądowo administracyjnym artykułuje się jednoznacznie „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie może jednak modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów. W ocenie Sądu, takie działanie stanowi bowiem naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego.” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. I SA/Kr 1656/14; podobnie: WSA w Łodzi w wyroku z dnia 8 lipca 2015 r., sygn. I SA/Łd 636/15, WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. III SA/Po 602/18 oraz w wyroku z dnia 27 stycznia 2021 r., sygn. III SA/Po 747/20, a także z dnia 27 kwietnia 2022 r., sygn. III SA/Po 46/22).

Biorąc powyższe pod uwagę, a w szczególności zasadę powszechnej dostępności do środków publicznych organ stanowiący gminy, określając zasady udzielania dotacji na prace przy zabytku ujętym w rejestrze zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, zobowiązany jest do skorzystania z kompetencji prawotwórczej wynikającej z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Z treści wskazanego przepisu nie sposób wywieść podstawy prawnej do szczegółowego określenia katalogu beneficjentów dotacji ze środków Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, a tym bardziej do zawężenia tego katalogu poprzez wyłączenie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców lub podmiotów posiadających

tytuł prawny do zabytku w postaci ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wskazuje jednocześnie, że Rada Ministrów w § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały Nr 232/2022 określając zakres przedmiotowy dofinansowania wskazała, że dofinansowanie z Programu może być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących udzielanie przez wnioskodawcę dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na nakłady konieczne, określone w art. 77 tej ustawy, 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. Powyższe wskazuje zatem na szeroki zakres zastosowania dofinansowania ze środków Programu.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący Gminy Malechowo z wykroczeniem poza delegację do stanowienia prawa, wynikającą z art. 81 ust 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ograniczył krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji z środków Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, naruszając tym samym wynikającą z art. 43 ustawy o finansach publicznych zasadę powszechnej dostępności do środków publicznych oraz zasadę równości wynikającą z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie udzielając dotacji na ww. zadania, Rada Gminy Malechowo powinna zapewnić dostęp do środków publicznych na rzecz wszystkich podmiotów, które posiadają zabytki położone w granicach administracyjnych Gminy Malechowo, a które mogą im pomóc w realizacji zadań związanych z utrzymaniem tych zabytków.

Wobec powyższego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie doszło do przekonania, że § 3 ust.1 badanej uchwały podjęty został z naruszeniem art. 43 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Na mocy § 7 ust. 2 wymienionej uchwały Rada postanowiła, iż umowa o przyznanie dotacji określać będzie co najmniej: 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana oraz termin jego wykonania; 2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności; 3) termin wykorzystania dotacji; 4) tryb kontroli wykonania zadania; 5) termin rozliczenia udzielonej dotacji; 6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

W ocenie Kolegium uregulowania zawarte we wskazanym wyżej § 7 ust. 2 uchwały wykraczają poza kompetencje przypisane organowi stanowiącemu w art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

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, jak i uchwałę w sprawie udzielenia wskazanemu podmiotowi dotacji celowej.

Wskazany wyżej art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie upoważnia organu stanowiącego do ustalania w podejmowanej przez niego uchwale, elementów umowy o udzielenie dotacji celowej. To wójt gminy, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do kompetencji organu wykonawczego należy zatem zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej w sposób określony przepisem art. 250 ustawy o finansach publicznych zgodnie z którym, „zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale”.

Wskazać 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 wykroczać poza granice kompetencji przysługujących na podstawie przepisów ustawowych. Zawarcie w akcie prawa miejscowego przepisów, wykraczających poza przyznaną organowi stanowiącemu kompetencję uchwałodawczą, narusza zasadę legalizmu wyrażoną w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), 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.

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że § 7 ust. 2 badanej uchwały podjęty został z naruszeniem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z art. 250 ustawy o finansach publicznych, wobec czego zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały w wymienionej części.

W konsekwencji powyższego w ocenie Kolegium wyeliminowaniu z treści uchwały podlega także wyrażenie: „sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli”, zawarte w tytule badanej uchwały, jako wykraczające poza delegację ustawową wynikającą z przepisu upoważniającego, wobec czego należało stwierdzić nieważność uchwały w wymienionej części.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wskazuje również na konieczność przeanalizowania możliwości udzielania dotacji na podstawie przedmiotowej uchwały podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą oraz dostosowania zapisów tej uchwały do zgodności z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej, w tym również dopełnienia obowiązków wynikających z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.)

Biorąc pod uwagę możliwość absorpcji środków przez Gminę Malechowo, które mogą stanowić podstawę przeprowadzania zadań inwestycyjnych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków oraz gminnej ewidencji zabytków, Kolegium Izby uznało za uzasadnione pozostawienie w mocy uchwały, derogując jedynie niezbędną część przepisów i orzekło jak w sentencji uchwały.

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
Bogusław Staszewski
(podpisano certyfikatem kwalifikowanym)*