

UCHWAŁA NR XVI.83.S.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 18 czerwca 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XI/85/2025 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub ujętym w gminnej ewidencji zabytków, położonym na terenie powiatu gryfińskiego

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§1. Stwierdza się nieważność § 6 ust. 2 i ust. 6 uchwały Nr XI/85/2025 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub ujętym w gminnej ewidencji zabytków, położonym na terenie powiatu gryfińskiego.

§2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/85/2025 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub ujętym w gminnej ewidencji zabytków, położonym na terenie powiatu gryfińskiego, przedłożona Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 30 maja 2025 r., została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie 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. Wymieniona uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z przepisami ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, ze zm.) oraz ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292), ze względu na określenie z przekroczeniem kompetencji – odpowiednio w § 6 ust. 2 i 6 uchwały - kwestii dotyczących sposobu wykonania uchwały i organizacji pracy urzędu, poprzez wskazanie pracownika badającego wnioski pod względem formalnym i składu komisji dokonującej merytorycznej oceny, a także ze względu na brak określenia czasu składania wniosków o dotację. W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym jednostka została powiadomiona ze wskazaniem terminu rozpoznania sprawy.

Kolegium ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 18 czerwca 2025 r., uznając że w zakresie objętym sentencją niniejszej uchwały w sposób istotny narusza ona przepisy art. 32 ust. 1 i 32 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, oraz art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, implikując stwierdzenie jej nieważności ww. części.

W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczył przedstawiciel jednostki, jednakże pismem z dnia 17 czerwca 2025 r. (znak pisma: EK.410.1.2025) Przewodniczący Rady Powiatu w Gryfinie ustosunkował się do podniesionych przez Izbę kwestii, stwierdzając, że wprowadzenie dwuetapowego trybu oceny wniosków o dotację, tj. oceny pod względem formalnym i merytorycznym, wraz ze wskazaniem pracownika określonego wydziału Urzędu oraz składu komisji, zapewnia transparentność postępowania, i stanowiąc unormowanie sposobu postępowania z wnioskiem o dotację, mieści się w zasadach udzielania dotacji, o których mowa w kompetencyjnym przepisie art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W kwestii braku określenia czasu składania wniosków stwierdzono, że nieuzasadnione jest określenie z góry tego terminu.

Kolegium zważyło, co następuje.

Uchwała objęta niniejszym postępowaniem nadzorczym podjęta została na podstawie przepisów art. 4 ust. 1 pkt 7 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Pierwszy z powołanych przepisów ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że powiat wykonuje zadania w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, drugi natomiast przyznaje radzie powiatu prawo stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Powołany przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zw. dalej ustawą o zabytkach, upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, w podjętej przez ten organ uchwale. Nie ulega wątpliwości, że wskazana wyżej uchwała uznawana jest powszechnie za akt prawa miejscowego, zawierający przepisy powszechnie obowiązujące na terenie określonej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie zatem z powołanym przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, akt ten stanowiony jest na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie przepisy zawarte przez Radę Powiatu w badanej uchwale przekraczają granice upoważnienia, wyznaczone przepisem art. 81 ust. 1 ustawy o zabytkach. Zakwestionowane przez Kolegium przepisy prawa miejscowego, wbrew twierdzeniom jednostki, określają nie tyle postępowanie z wnioskiem o dotację, zaliczane w doktrynie do zasad udzielania dotacji, ile podmioty, które mają wykonać przewidziane w tym postępowaniu czynności. Wskazują one bowiem, według struktury organizacyjnej Urzędu Powiatu, pracowników którzy mają dokonać formalnej i merytorycznej oceny wniosków. Przepisy te mają odpowiednio brzmienie: § 6 ust. 2, cyt.: „W pierwszym etapie, oceny formalnej dokonuje pracownik Wydziału Edukacji, Kultury, Sportu i Turystyki Starostwa.” oraz § 6 ust. 6, cyt.: „W skład komisji, o której mowa w ust. 5, wchodzi: jeden przedstawiciel Zarządu Powiatu oraz po jednym przedstawicielu Wydziału Edukacji, Kultury, Sportu i Turystyki oraz Wydziału Remontów, Inwestycji i Zamówień Publicznych. Podczas obrad komisji z głosem doradczym może uczestniczyć przedstawiciel Wydziału Architektury i Budownictwa lub ekspert zewnętrzny.”

Unormowanie przez Radę przedmiotowej materii Kolegium tut. Izby uznało za istotne naruszenie prawa, albowiem przekraczając granice własnego upoważnienia Rada wkroczyła w kompetencje innego organu. Materia ta zastrzeżona została bowiem do właściwości Zarządu, któremu przepisy art. 32 ust. 1 i 32 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy o samorządzie powiatowym powierzają wykonywanie uchwał Rady, a więc i ustalenie adekwatnego, skutecznego w danych warunkach sposobu wykonania. W myśl art. 33

cyt. ostatnio ustawy urząd powiatu jest jednostką pomocniczą organu wykonawczego, a kierownikiem tego urzędu, zgodnie z art. 35 ust. 2 tej ustawy, jest Starosta, wchodzący w skład Zarządu i kierujący jego pracami.. To organ wykonawczy zatem, a nie Rada Powiatu jest właściwym do powierzenia określonym pracownikom urzędu przewidzianych przez Radę czynności. Powyższe zapatrywanie występuje w orzecznictwie administracyjnym, a przykładem tego jest podjęta w bieżącym roku uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku Nr 061/g262/D/25 z dnia 20 marca 2025 r., zawierająca stwierdzenie, że Rada, zawartym w uchwale unormowaniem, w myśl którego wyznaczeni pracownicy rzędu Gminy będą oceniali wnioski oraz że złożone wnioski będą przez nich sprawdzane pod względem formalnym – wkroczyła w kompetencję organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Organizacja i zasady funkcjonowania urzędu należą bowiem do kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Zatem, jak podkreśliła Izba, to do zadań Wójta należy opracowanie regulaminów pracy pracowników, wyznaczenie osób do pracy nad złożonymi wnioskami w sprawie otrzymania dotacji, jak również określenie uprawnień, obowiązków oraz zakresów odpowiedzialności pracowników urzędu w ramach przyjętej w urzędzie struktury organizacyjnej. Wobec tego organem upoważnionym do utworzenia składu osobowego do oceny wniosków jest organ wykonawczy gminy. Do rady gminy należy natomiast kontrola prawidłowości tego postępowania wykonywana poprzez komisję rewizyjną. Stanowisko to jest kontynuacją poglądu powołanej Izby, przedstawionego w uchwale Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku Nr 022/g287/D/24 z dnia 1 lutego 2024 r., w myśl którego, poza kompetencje uchwałodawcze Rady Gminy wykraczają postanowienia uchwały w zakresie, w jakim określają skład Komisji powołanej przez Wójta do oceny wniosków o udzielenie dotacji. Z postanowień tych wynika, że w skład tej Komisji wchodzić mają: 2 przedstawiciele Urzędu Gminy, 2 radni Rady Gminy oraz przedstawiciel działającej na terenie gminy instytucji kultury. Przytoczone stanowisko odnosi się do analogicznej kwestii, jaka występuje w objętej niniejszym postępowaniem uchwale,

Niezależnie od powyższego, Kolegium sygnalizuje w tym miejscu brak określenia w uchwale terminu składania wniosków o dotacje. Kolegium podziela w tej mierze stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, zawarte w wyroku z dnia 20 kwietnia 2023 r., sygn. akt I SA/Łd 260/23, według którego tryb udzielania dotacji celowej obejmuje swoim zakresem przedmiotowym określenie w uchwale rady gminy zarówno procedury (reguł postępowania), w tym wymogów formalnych wniosków, jak i terminu składania przez beneficjentów wniosków o przyznanie dotacji, gdyż są one niezbędne do tego, by organ wykonawczy gminy mógł rozpoznawać ten wniosek. Termin składania wniosków przez uprawnione podmioty jest stałym elementem każdej procedury (podobnie: WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. akt III SA/Po 343/19). Kolegium Izby, podziеляjąc powyższy pogląd, podkreśla jednocześnie wypowiedzianą przez Sąd tezę, że ustawodawcy w delegacji ustawowej nie chodziło przy tym o określenie konkretnej (zindywidualizowanej) daty składania wniosków przez beneficjentów końcowych, lecz o określenie ogólne czasookresu składania tych wniosków, przykładowo poprzez sformułowanie tego rodzaju, jak "w terminie 30 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia o naborze wniosków". Kolegium tut. Izby, nie oceniając wskazanego braku jako przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w całości, wskazuje na konieczność uzupełnienia uchwały w tej mierze.

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
Bogusław Staszewski*
(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

Podpis elektroniczny zweryfikowany w dniu 01.07.2025
Wynik weryfikacji: ważny / nieważny / brak weryfikacji

Bogusław Staszewski
(czytelny podpis sporządzającego wydruk)