

Opinia prawna

Stan faktyczny:

Pismem z dnia 9 listopada br., znak: KP-IV.500.2.2020.DP, Departament Kultury, Promocji i Turystyki zwrócił się z wnioskiem o wydanie opinii prawnej w zakresie „prawnych możliwości wsparcia właścicieli zespołów pałacowych i dworskich, pałaców, dworów lub parków dworskich znajdujących się na terenie województwa mazowieckiego, jako działania komplementarnego do istniejącego konkursu dotacyjnego przyjętego Uchwałą nr 54/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 18 kwietnia 2011 zmienionej Uchwałą nr 210/19 z dnia 19 listopada 2019 r.”. Celem tego instrumentu miałyby być ratowanie tych zabytków, które bardzo często są w słabym stanie zachowania, a koszty ich renowacji zwykle są bardzo wysokie.

Zgodnie z informacją zawartą w przedmiotowym piśmie, w pierwszej kolejności wsparcie dla ww. kategorii zabytków miałyby być skierowane do jednostek samorządu terytorialnego (JST), tj.: ewentualnych podstaw prawnych (możliwości) **przygotowania konkursu lub innej formy wsparcia dedykowanego zespołom pałacowym lub dworskim, których dysponentem są JST lub ich jednostki organizacyjne** – w następujących kwestiach:

- 1) Czy z punktu widzenia prawa możliwe byłoby ograniczenie takiego konkursu do ww. kategorii zabytków?
- 2) Jakie podstawy prawne należałoby zastosować w przypadku uruchomienia takiego narzędzia?
- 3) Czy zaproponowany/wypracowany konkurs lub inny instrument nie stałby w kolizji z Ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz dotychczas prowadzonych naborach wniosków na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze województwa mazowieckiego?”

Podstawa prawna:

- 1) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 512, z późn. zm.);
- 2) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869, z późn. zm.);
- 3) ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2020 r., poz. 282);
- 4) uchwały nr 54/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie zasad udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze województwa mazowieckiego (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 2340 oraz z 2019 r. poz. 13562).

Analiza prawna:

I. Podstawą prawną udzielania dotacji na finansowanie prac przy zabytkach rejestrowych ze środków samorządu województwa jest art. 14 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r., poz. 1668) oraz w art. 81 i 82 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r., poz. 282).

Sposób, zakres i zasady udzielania dotacji (wsparcia przez samorządy wszystkich szczebli) w zakresie ochrony zabytków, również dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych, został uregulowany w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 71–83a). **Dotowanie prac przy zabytkach rejestrowych z budżetu samorządów odbywa się jedynie na podstawie stosownej uchwały rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa.** Na podstawie art. 81 dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków może być udzielana przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ odrębnej uchwale. **To właśnie te przepisy pozwalają na przekazywanie środków z budżetu samorządu na takie właśnie cele.**

II. Narzędziem dotacyjnym, które pozwala obecnie finansować ze środków budżetowych Województwa Mazowieckiego prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze województwa mazowieckiego jest uchwała nr 54/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 18 kwietnia 2011 r. Na podstawie przedmiotowej uchwały o dotacje w przedmiotowym zakresie może się ubiegać **każdy podmiot będący właścicielem bądź posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru, albo posiadający taki zabytek w trwałym zarządzie, posiadający tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego (potencjalnymi beneficjentami dotacji udzielanych na podstawie ww. uchwały mogą być gminy, powiaty, osoby fizyczne i prawne, kościelne osoby prawne)**. Na tej podstawie obecnie również gminy i powiaty z terenu województwa Mazowieckiego mogą się ubiegać o dotacje na ww. cel.

Postanowienia przedmiotowej uchwały odnoszą się **do wszystkich zabytków rejestrowych położonych na terenie Województwa Mazowieckiego będących w posiadaniu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotację**.

III. Odnosząc się szczegółowo do poruszonych we wniosku kwestii prawnych należy wskazać, iż zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków, zabytek to nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. **Ustawa nie wyodrębnia i nie definiuje określonych kategorii zabytków takich jak pałace, zespoły pałacowe, dwory, zespoły dworskie, zamki, kamienice, wille etc. Jedynym podziałem jest podział na nieruchomości i zabytki ruchome (podział przedmiotowy), oraz (wyodrębnienie podmiotowe) od pozostałych nieruchomości i rzeczy ruchomych poprzez wpis do rejestru zabytków.**

Należy podkreślić, iż brak jest prawnej definicji (prawnego wyodrębnienia) ww. kategorii „zespołów pałacowych lub dworskich” z zabytków rejestrowych. Stanowi to zasadniczą przeszkodę w zakresie przygotowania poprawnej pod względem prawnym i formalnym uchwały dotacyjnej, która miałaby obejmować jedynie wybraną kategorię zabytków. Pojęcie „zespołów pałacowych lub dworskich” nie ma znaczenia prawnego tylko językowe, które służy do opisanie określonego budynku lub zespołu budynków, co uniemożliwia określenie zakresu przedmiotowego takiej uchwały. Pojęcie dworu, zespołu dworskiego czy pałacowego może być różnie rozumiane i różnie pojmowane. Nie może też zostać zdefiniowane na poziomie uchwały sejmiku województwa z uwagi na brak upoważnienia ustawowego do podejmowania takiej regulacji.

W tym zakresie, odnosząc się do pytania nr 1 nie ma prawnych możliwości ograniczenia takiego konkursu tylko do niezdefiniowanej i nieokreślonej bliżej kategorii „zespołów pałacowych lub dworskich” oraz ograniczając dodatkowo krąg podmiotów jedynie do jednostek samorządu terytorialnego (zawężenie kręgu podmiotowego z art. 81 ust. 2 ustawy). Dodatkowo zakres prac, które mogą być finansowane w wyżej opisany sposób nie może być określany dowolnie. Zgodnie z art. 77 ustawy dotacja może obejmować nakłady konieczne na: sporządzenie ekspertyz technicznych i konserwatorskich; przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych; wykonanie dokumentacji konserwatorskiej; opracowanie programu prac konserwatorskich i restauratorskich; wykonanie projektu budowlanego zgodnie z przepisami Prawa budowlanego; sporządzenie projektu odtworzenia kompozycji wnętrz; zabezpieczenie, zachowanie i utrwalenie substancji zabytku; stabilizację konstrukcyjną części składowych zabytku lub ich odtworzenie w zakresie niezbędnym dla zachowania tego zabytku; odnowienie lub uzupełnienie tynków i okładzin architektonicznych albo ich całkowite odtworzenie, z uwzględnieniem charakterystycznej dla tego zabytku kolorystyki; odtworzenie zniszczonej przynależności zabytku, jeżeli odtworzenie to nie przekracza 50% oryginalnej substancji tej przynależności; odnowienie lub całkowite odtworzenie okien, w tym ościeżnic i okiennic, zewnętrznych drzwi i drzwi, więźby dachowej, pokrycia dachowego, rynien i rur spustowych; modernizację instalacji elektrycznej w zabytkach drewnianych lub w zabytkach, które posiadają oryginalne, wykonane z drewna części składowe i przynależności; wykonanie izolacji przeciwwilgociowej; uzupełnianie narysów ziemnych dzieł architektury obronnej oraz

zabytków archeologicznych nieruchomych o własnych formach krajobrazowych; działania zmierzające do wyeksponowania istniejących, oryginalnych elementów zabytkowego układu parku lub ogrodu; zakup materiałów konserwatorskich i budowlanych, niezbędnych do wykonania prac i robót przy zabytku wpisanym do rejestru; zakup i montaż instalacji przeciwwłamaniowej oraz przeciwpożarowej i odgromowej. **Ten katalog nie może być swobodnie rozszerzany. Ustawodawca przyjął tu bowiem model katalogu zamkniętego a nie przykładowego wyliczenia.**

Z dużą dozą prawdopodobieństwa można uznać, iż podjęcie takiej uchwały spowodowałoby wszczęcie postępowania nadzorczego ze strony Wojewody (organu nadzoru prawnego) w kierunku stwierdzenia nieważności takiej uchwały jako niezgodnej z prawem (delegacją ustawową).

IV. Odnosząc się do pytania nr 2, należy wskazać, że podstawy prawne w zakresie udzielania dotacji (wsparcia przez samorząd wojewódzki) w zakresie ochrony zabytków, również dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych, (pytanie nr 2) zostały szczegółowo opisane w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W przypadku uchwały dotacyjnej podejmowanej przez Sejmik Województwa byłby to art. 81 w związku z art. 77, art. 82 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 14 ust. 1 pkt 3 i art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa.

V. Odnosząc się do pytania nr 3, należy wskazać, iż zaproponowany/wypracowany konkurs lub inny instrument (opisany we wniosku) mógłby zostać uznany za stojący w kolizji z przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, które określają sposób, zakres i zasady udzielania dotacji w zakresie ochrony zabytków, (art. 77, 81, 82 ustawy).

VI. Na marginesie należy również zwrócić uwagę, że jednostki samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie udzielać pomocy w zakresie wykonywanych przez siebie zadań. W tym przypadku w zakresie zadań obejmujących obszar kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Do udzielenia pomocy w tej formie konieczne jest powzięcie stosownej uchwały przez organ stanowiący jednostki udzielającej pomocy oraz zawarcie umowy z jednostką, która pomoc ma otrzymać. Z budżetu samorządowego może być udzielona bezzwrotna pomoc dla innych jednostek samorządu terytorialnego w formie dotacji celowej. Prawną podstawę udzielania przez jednostki samorządowej pomocy finansowej dla innych jednostek, na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań stanowi art. 220 ust.1 ustawy o finansach publicznych. W przypadku samorządu województwa podstawa prawna takich działań zawarta jest w art. 8a ustawy o samorządzie województwa. Dla pomocy finansowej została wyraźnie zastrzeżona forma dotacji celowej. Jednostka samorządu terytorialnego nie może udzielać pomocy finansowej innemu podmiotowi niż jednostka samorządowa. Ponadto udzielana pomoc, na podstawie ww. przepisu nie może być formą dofinansowania gminy, powiatu przez województwo przekazywanego bez sprecyzowania jego przedmiotowego przeznaczenia. Uchwałę w sprawie udzielania pomocy finansowej lub pomocy rzeczowej podejmuje sejmik województwa na podstawie m.in. art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych. Taki mechanizm mógłby zostać zastosowany w nadzwyczajnych przypadkach, gdy z uwagi na szczególne znaczenie danego zabytku dla Województwa Mazowieckiego i brak możliwości samodzielnego sfinansowania prac przez gminę lub powiat. Nie jest to jednak mechanizm, który można by rekomendować jaką stałą formę wsparcia gmin i powiatów z terenu Województwa Mazowieckiego w przedmiotowym obszarze.

Konkluzje:

W zakresie pytań wskazanych we wniosku o wydanie opinii prawnej należy wskazać, iż:

- „ograniczenie konkursu do kategorii zabytków obejmujących „zespołów pałacowych lub dworskich” (pytanie nr 1) **nie jest możliwe na gruncie art. 81 ust 1. ustawy i spowodowałoby najprawdopodobniej wszczęcie przez Organ Nadzoru Prawnego – Wojewodę postępowania nadzorczego w kierunku stwierdzenia nieważności takiej uchwały jako niezgodnej z przepisem rangi ustawowej stanowiącym podstawę jej wydania;**

- **podstawy prawne w zakresie udzielania dotacji** (wsparcia przez samorząd wojewódzki) w zakresie ochrony zabytków, również dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych, (pytanie nr 2) zostały szczegółowo opisane w art. 71–83a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W przypadku

uchwały dotacyjnej podejmowanej przez Sejmik Województwa byłby to art. 81 w związku z art. 77, art. 82 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 14 ust. 1 pkt 3 i art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa;

- zaproponowany/wypracowany konkurs lub inny instrument opisany we wniosku **mógłby zostać uznany za stojący w kolizji z przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami**, które określają sposób, zakres i zasady udzielania dotacji w zakresie ochrony zabytków, (art. 77, 81, 82 ustawy).

Bartosz Karcz
Radca Prawny
KT-3951