

**Uchwała Nr 8.118.2023**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie**  
**z dnia 14 marca 2023 r.**

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXI/261/23 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie: przyjęcia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru 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. 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 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała, co następuje:**

**§ 1**

Orzeka o nieważności uchwały Nr LXI/261/23 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie: przyjęcia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3 i ust. 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.) oraz art. 78 ust. 2, 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), a także art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.).

**§ 2**

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Wyśmierzyce skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

**Uzasadnienie**

W dniu 20 lutego 2023 r., tj. po upływie ustawowego terminu wskazanego w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwałę Nr LXI/261/23 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie: przyjęcia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

**Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.**

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Wyśmierzycach określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, które zostały zamieszczone w załączniku Nr 1 do uchwały.

W § 3 ust. 1 załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska w Wyśmierzycach postanowiła, cyt. „Wnioskodawcami dotacji mogą być podmioty posiadające tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, z uwzględnieniem zapisu § 2”. Następnie w § 3 ust. 4 załącznika Nr 1 do badanej uchwały wskazano, cyt. „Do udzielenia dotacji celowej, jako pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie mają również zastosowanie przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej oraz przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy” oraz dalej w ust. 5 cyt. „W przypadku, gdy wnioskodawca jest przedsiębiorcą, do wniosku o udzielenie dotacji winien dołączyć zaświadczenia, oświadczenia oraz informację o pomocy publicznej otrzymanej

przed dniem złożenia wniosku, sporządzone w zakresie i według zasad określonych w art. 37 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej”.

Z cytowanych uregulowań wynika, że dotacje mogą być udzielane także podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Tym samym mogą stanowić pomoc de minimis, o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W ocenie Kolegium Izby procedura podejmowania uchwały w niniejszej sprawie musi uwzględniać przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W takiej sytuacji udzielenie pomocy publicznej następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. Stąd też zdaniem Kolegium Izby projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w celu uzyskania ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z tych samych powodów, w trybie art. 7 ust. 3a powołanej ustawy, z uwagi na fakt, że prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, mogą dotyczyć także budynków służących działalności rolniczej, projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Z przedłożonego przez Burmistrza Wyśmierzyc pisma Nr RGK BIOŚ.412.01.2023.A.B z dnia 7 marca 2023 r. wynika, że projekt badanej uchwały nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zdaniem Kolegium Izby niezgłoszenie projektu uchwały wymienionym organom, stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwał, co zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, należy zaliczyć do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13). W konsekwencji należy uznać, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W § 2 ust. 2 załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska w Wyśmierzycach postanowiła, że Beneficjent może ubiegać się o udzielenie dotacji na sfinansowanie prac lub robót budowlanych dla obiektu, o statusie zabytku m.in. posiadającego istotne znaczenie historyczne, artystyczne lub kulturowe dla mieszkańców Gminy Wyśmierzyce.

Przepis art. 78 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, odnosi się do zabytków posiadających wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Dokonano zatem nieuprawnionej modyfikacji powyższego zapisu. Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym skierowane do nieograniczonej liczby adresatów i obowiązujące na terenie całej gminy, co oznacza, że uregulowania w niej zawarte powinny zostać wydane, zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. na podstawie upoważnień ustawowych. Na niedopuszczalność modyfikacji regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego zwrócił uwagę WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11 oraz NSA w wyrokach: z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96 i z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97. Zdaniem Kolegium Izby jakkolwiek próba modyfikowania zapisów ustawowych w uchwale organu stanowiącego jest niedopuszczalna i stanowi istotne naruszenie wskazanych przepisów.

W § 6 załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska w Wyśmierzycach postanowiła, cyt.

„1. Udzielenie dotacji, o której mowa w § 1, może nastąpić po złożeniu przez wnioskodawcę wniosku w tej sprawie.

2. Wnioski o udzielenie dotacji składa się do Burmistrza w następujących terminach: – do dnia ..... danego roku budżetowego – w przypadku prac lub robót przy zabytku, które mają być wykonane przy zabytku w roku złożenia wniosku o udzielenie dotacji; – do dnia ..... roku poprzedzającego rok budżetowy – w przypadku prac lub robót przy zabytku, które mają być wykonane przy zabytku w roku następującym po roku złożenia wniosku o udzielenie dotacji.

3. Termin, o którym mowa w ust. 1 nie ma zastosowania w przypadku ubiegania się o dotacje na prace interwencyjne wynikające z zagrożenia zabytku lub gdy Burmistrz w związku z posiadanymi środkami finansowanymi przeznaczonymi na ten cel zarządzi możliwość składania wniosków o udzielenie dotacji w innym terminie”.

Kolegium Izby zauważa, że cytowane uregulowania nie wskazują terminu składania wniosków, podczas gdy – zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych - uregulowania uchwały powinny być na tyle precyzyjne i czytelne, aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne i aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące, nie mieli wątpliwości co do zapisów w niej zawartych, a także aby uniemożliwiały stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (tak: wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20).

Następnie w § 9 załącznika Nr 1 do badanej uchwały zawarto zapis o treści cyt. „1. Dotacje przyznaje Rada Miejska.

2. W uchwale Rady Miejskiej określone zostaną:

- 1) nazwa podmiotu otrzymującego dotację;
- 2) wykaz prac lub robót budowlanych, na wykonanie których przyznano dotację;
- 3) kwotę przyznanej dotacji”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia w zakresie, jakie elementy ma zawierać uchwała Rady Miejskiej w Wyśmierzycach przyznająca dotację podmiotowi na konkretny zabytek (która to uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego), wykracza poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Prawem, a zarazem obowiązkiem organu stanowiącego jest ustalenie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane. Wszelkie inne regulacje, stanowią o przekroczeniu przez Radę Miejską w Wyśmierzycach zakresu upoważnienia ustawowego.

W § 13 załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska w Wyśmierzycach postanowiła, że zwrot dotacji niewykorzystanej lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem następuje w trybie i na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych. Cytowana regulacja stanowi modyfikację przepisów art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który dotyczy także zwrotu dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości oraz znajduje się poza delegacją wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zawieranie w akcie prawa miejscowego zapisów nie mających oparcia w przepisie kompetencyjnym stanowi jego naruszenie.

Dalej, w § 14 załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska w Wyśmierzycach zawarła regulacje dotyczące rozliczenia dotacji poprzez złożenie sprawozdania z wykonania prac lub robót, sporządzone zgodnie ze wzorem stanowiącym Załącznik Nr 3 do niniejszej uchwały wraz z protokołem odbioru wykonanych prac lub robót. Przepis kompetencyjny art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami odnosi się do zasad udzielania dotacji, nie może zatem stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do prowadzenia kontroli realizacji zadania poprzez obowiązek złożenia sprawozdania i dokumentów związanych z realizacją dotowanego zadania. Z przepisu tego wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej, a nie warunków jej rozliczenia.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje na niespójność zapisów w zakresie ewidencji, w której zabytek ma być ujęty, tj. § 1 ust. 2 pkt 7 załącznika Nr 1 do badanej uchwały, w którym określono, cyt. „pracach lub robotach budowlanych przy zabytku – należy przez to rozumieć prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków”, natomiast w § 5 załącznika Nr 1 do badanej uchwały określono, cyt. „Dotacja, o której mowa w § 1, może być udzielona w wysokości do 100% nakładów koniecznych, o których mowa w art. 77 ustawy, na wykonanie przez wnioskodawcę prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków”.

Następnie w Załączniku Nr 2 do badanej uchwały w części VII. „Wykaz obowiązkowych załączników do wniosku” zawarto zapis cyt. „z zastrzeżeniem § 7 ust. 2 Załącznika Nr 1 do Uchwały”, który jest nieczytelny, bowiem § 7 ust. 2 załącznika Nr 1 do badanej uchwały wymienia wymagane załączniki, więc nie wiadomo, o jakie zastrzeżenie chodzi.

Jak wskazano wyżej Kolegium Izby zwraca uwagę, że badana uchwała z dnia 24 stycznia 2023 r. została przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie 20 lutego 2023 r., a więc z przekroczeniem ustawowego terminu. Kolegium Izby przypomina, że zgodnie z przepisami art. 90

ustawy o samorządzie gminnym, wójt obowiązany jest do przedłożenia regionalnej izbie obrachunkowej uchwał organu stanowiącego w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

**Przewodniczący**

**Wojciech Tarnowski**