

**Uchwała Nr 8.117.2023**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie**  
**z dnia 14 marca 2023 r.**

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XLIV.300.2023 Rady Gminy Stara Błotnica z dnia 10 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Stara Błotnica na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji 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 uchwala, co następuje:**

**§ 1**

Orzeka o nieważności uchwały Nr XLIV.300.2023 Rady Gminy Stara Błotnica z dnia 10 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Stara Błotnica na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji 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.), 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) oraz art. 250 pkt 3 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 Stara Błotnica 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 16 lutego 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XLIV.300.2023 Rady Gminy Stara Błotnica z dnia 10 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Stara Błotnica na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji 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 Gminy Stara Błotnica określiła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Stara Błotnica na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Niniejsza uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 2 marca 2023 r. pod pozycją 2600.

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 znajdujących 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 Przewodniczącego Rady Gminy Stara Błotnica wyjaśnienia z dnia 27 lutego 2023 r., wynika, iż projekt badanej uchwały nie został zgłoszony do zaopiniowania przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta oraz przez Ministerstwo 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 § 3 badanej uchwały Rada Gminy Stara Błotnica postanowiła cyt. „Wójt ogłasza nabór na dotacje celowe na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Stara Błotnica. W ogłoszeniu będą określone między innymi osoby uprawnione o wnioskowanie o dotację.”.

W ocenie Kolegium Izby, przez pojęcie "zasady" należy rozumieć normy określające, komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także wskazujące zadania, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku (tak: wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 169/21).

Zdaniem Kolegium Izby Rada Gminy Stara Błotnica, nie wskazując w badanej uchwale komu mogą być udzielane dotacje i przekazując swoje kompetencje w tym zakresie organowi wykonawczemu, wykroczyła poza uprawnienie ustawowe wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W § 8 ust. 1 przedmiotowej uchwały zawarto zapis o treści, cyt. „Wójt dokonuje weryfikacji złożonych wniosków i przedkłada Radzie Gminy propozycję udzielenia dotacji w określonej przez siebie wysokości. Zweryfikowane przez Wójta wnioski stanowią podstawę do ujęcia planowanych dotacji w uchwale budżetowej Gminy.”.

Mając na uwadze uregulowania Rady Gminy Stara Błotnica odnoszące się do organu wykonawczego, cyt. „Zweryfikowane przez Wójta wnioski stanowią podstawę do ujęcia planowanych dotacji w uchwale budżetowej Gminy.”, należy stwierdzić, że wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ponieważ nie należą do zasad udzielania dotacji. Postanowienia te sprzeczne są także z ogólnymi zasadami wykonywania budżetu. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalenie budżetu gminy, czyli ujęcie m.in. kwot planowanych dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, natomiast wykonywanie uchwał rady gminy, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, należy do wójta gminy. Zweryfikowane przez Wójta Gminy Stara Błotnica wnioski, zgodnie z powyższymi uregulowaniami wynikającymi z ustawy o samorządzie gminnym, nie będą stanowiły podstawy do ujęcia planowanych dotacji w uchwale budżetowej. Czynność weryfikacji wniosku należy do form załatwiania wniosku. Podstawą do dokonania wydatku w postaci dotacji z budżetu gminy jest uchwała budżetowa gminy oraz uchwała organu stanowiącego określająca m.in. kwotę przyznanej dotacji.

W § 8 ust. 4 badanej uchwały Rada Gminy Stara Błotnica postanowiła, cyt. „Kwoty dotacji ustala Rada Gminy w uchwale budżetowej. W odrębnej uchwale Rada Gminy określa beneficjenta, kwotę przyznanej dotacji oraz prace lub roboty, na wykonanie których przyznano dotację.”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia w zakresie, jakie elementy ma zawierać uchwała Rady Gminy Stara Błotnica 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 Gminy Stara Błotnica zakresu upoważnienia ustawowego.

W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia, może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem. Przekroczenie tego upoważnienia stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 zwrócił uwagę, cyt. „Organ samorządu terytorialnego, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07 wskazał, cyt. „w prawie administracyjnym niepodważalną regułą jest zasada „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa”, niedopuszczalne natomiast jest postępowanie w myśl reguły „co nie jest zakazane jest dozwolone”.

W § 11 badanej uchwały Rada Gminy Stara Błotnica postanowiła cyt. „Zwrot dotacji niewykorzystanej, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości następuje w trybie i na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.”.

Kolegium Izby podkreśla, że regulacje Rady Stara Błotnica w zakresie zwrotu dotacji wykraczają poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Obowiązkiem organu stanowiącego wynikającego z art. 81 ust. 1 przywołanej ustawy jest ustalenie zasad udzielania tych dotacji. Regulacje w zakresie zwrotu dotacji nie należą do zasad udzielania dotacji i tym samym świadczą o przekroczeniu przez Radę Gminy Stara Błotnica zakresu upoważnienia ustawowego.

W § 12 ust. 1 badanej uchwały zawarto następujące postanowienia, cyt. „W celu rozliczenia dotacji podmiot, któremu została przyznana dotacja składa Wójtowi sprawozdanie z wykonania prac lub robót, sporządzone zgodnie z wzorem stanowiącym Załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały wraz z protokołem odbioru wykonanych prac lub robót.”. Następnie w § 12 ust. 2 uchwały, postanowiono, cyt. „Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1, składa się w terminie do 31 stycznia roku następującego po roku udzielenia dotacji.”.

Zgodnie z art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, 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 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.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy Stara Błotnica, postanawiając o sposobie, terminie rozliczenia dotacji, a także wskazując dokumenty niezbędne do przedłożenia w tym procesie (sprawozdanie), istotnie naruszyła art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, ponieważ wskazane unormowania powinny zostać uregulowane w umowie, zawartej przez Wójta Gminy Stara Błotnica z beneficjentem dotacji, natomiast Rada Gminy Stara Błotnica nie posiada kompetencji do stanowienia w tym zakresie. Dodać należy, że powyższymi uregulowaniami Rada Gminy Stara Błotnica istotnie naruszyła zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis ten daje organowi stanowiącemu prawo określenia zasad udzielania dotacji, nie pozwala zaś na regulowanie kwestii dotyczących sposobu jej rozliczania.

Kolegium Izby zwraca również uwagę, iż w Załączniku Nr 2 do badanej uchwały pn. „Sprawozdanie z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków Gminy Stara Błotnica” wymieniony został w części C „Wykaz wymaganych dokumentów”, które należy dołączyć do niniejszego sprawozdania, a mianowicie, cyt.

protokół potwierdzający odbiór dotowanych prac lub robót,

- poświadczony za zgodność z oryginałem kopie faktur/rachunków,
- kosztorysy powykonawcze,
- dokumentacja fotograficzna dołączona do sprawozdania”.

Żądanie ww. dokumentów posiada cechy sugerujące dokonywanie kontroli. Kolegium Izby zwraca uwagę, że każda kontrola podmiotu otrzymującego dotację (beneficjenta dotacji) wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Zawarte w dyspozycji art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami upoważnienie organu stanowiącego – w zakresie określenia zasad udzielania dotacji celowej – nie obejmuje swoim zakresem kontroli faktycznego wykonania zadania oraz kontroli sposobu wykorzystania dotacji. Tym samym organ stanowiący nie ma podstaw do stanowienia przepisów kontrolnych.

Powyższe zobowiązanie podmiotu ubiegającego się o dotację wykracza poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Prawem, a zarazem obowiązkiem organu stanowiącego jest przede wszystkim ustalenie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane. Wobec powyższego wszelkie inne regulacje wykraczające poza pojęcie zasad udzielania dotacji, stanowią o przekroczeniu przez radę gminy zakresu upoważnienia ustawowego. Właściwość rad gmin, odnośnie stanowienia w sprawach udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, wynikająca z omawianego przepisu, powinna być rozumiana jako uprawnienie do określenia ogólnych i generalnych zasad: tj. komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także, na jakie zadania może być udzielana dotacja.

Należy podkreślić, iż 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. 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, które wykraczają poza przyznaną organowi stanowiącemu kompetencję uchwałodawczą, narusza zasadę legalizmu wyrażoną we wspomnianym wyżej art. 94 Konstytucji RP. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji (tak: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r. II SA/Bk 336/19, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2013 r. IV SA/Po 116/13). Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. IV SA/Wr 593/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r. II SA/Bd 829/19). Wprowadzenie do aktów prawa miejscowego, którym - w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa (vide: np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16).

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

**Przewodniczący**

**Wojciech Tarnowski**