



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 11 października 2023 r.

Poz. 11338

UCHWAŁA NR 19.313.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 16 sierpnia 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XXXIV.274.2023 Rady Gminy Odrzywół z dnia 3 lutego 2023 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych 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 z późn. zm.) 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 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr XXXIV.274.2023 Rady Gminy Odrzywół z dnia 3 lutego 2023 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych 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.), art. 71 ust. 1, art. 77 pkt 2, art. 78 ust. 2 oraz 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. 250 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 Odrzywół 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 8 sierpnia 2023 r., tj. z naruszeniem ustawowego terminu wskazanego w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała XXXIV.274.2023 Rady Gminy Odrzywół z dnia 3 lutego 2023 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych 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 Gminy Odrzywół określiła zasady udzielania z budżetu gminy dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Odrzywół. Badania uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 14 lutego 2023 r. pod pozycją 1902.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż w ocenie Kolegium Izby dotacje mogą dotyczyć budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i rolniczej. Tym samym mogą stanowić one pomoc de minimis (de minimis w rolnictwie), o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Wobec powyższego procedura podejmowania uchwały w niniejszej sprawie powinna uwzględniać przepisy ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. 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. Również z tego samego powodu, w trybie art. 7 ust. 3a przywołanej 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 Wójta Gminy Odrzywół pisma z dnia 9 sierpnia 2023 r. wynika, że projekt badanej uchwały nie został przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi celem zaopiniowania. Tym samym w ocenie Kolegium Izby niezgłoszenie projektu badanej uchwały wyżej wymienionym organom, stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwał, co zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą 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.

Ponadto w § 1 ust. 1 pkt 4 badanej uchwały Rada Gminy Odrzywół postanowiła, cyt. „*Uchwała określa: (...) postanowienia, jakie winna zawierać umowa o udzielenie dotacji;*” jednocześnie w § 7 wskazując, cyt. „*(...) Wójt zawiera z beneficjentem umowę określającą w szczególności:*

- 1) *opis prac lub robót budowlanych przy zabytku i termin ich wykonania;*
- 2) *kwotę dotacji i terminy jej przekazywania, które w postanowieniach umowy mogą zostać uzależnione od wyniku każdorazowej kontroli postępu prac lub robót budowlanych i rozliczenia tych wydatków;*
- 3) *zobowiązanie się beneficjenta do przekazywania informacji o wysokości środków publicznych na prace lub roboty przy zabytku otrzymanych z innych źródeł;*
- 4) *zobowiązanie się beneficjenta do stosowania takich zasad obiegu i opisywania dokumentów finansowych, aby oryginały dokumentów świadczących o dokonaniu wydatków sfinansowanych w całości lub w części z otrzymanej dotacji zaopatrzone były w sposób trwały w klauzulę potwierdzającą ten fakt;*
- 5) *zobowiązanie się beneficjenta do poddania się kontroli przeprowadzanej przez Wójta lub osobę przez niego upoważnioną w zakresie przeznaczenia dotacji i wykonania prac lub robót budowlanych;*
- 6) *sposób i termin rozliczania kwot udzielonej dotacji;*
- 7) *warunki, sposób i termin zwrotu niewykorzystanej dotacji oraz zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem;*
- 8) *pouczenie o zakresie odpowiedzialności karnej skarbowej beneficjenta i odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy wydatkowaniu środków z otrzymanej dotacji;*”.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, iż stosownie do dyspozycji zawartej w art. 250 ustawy o finansach publicznych, do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego, należy zawarcie umowy o udzielenie dotacji, w tym określenie w niej elementów obligatoryjnych, sformułowanych na podstawie upoważnienia ustawowego. Wobec powyższego Rada Gminy Odrzywół nie posiadała kompetencji do wskazania w treści aktu prawa miejscowego, jakiego rodzaju poszczególne elementy umowy miałyby być zawarte przez wójta gminy w umowie z potencjalnym beneficjentem dotacji. Przytoczone sformułowania w sposób istotny naruszają zatem art. 250 ustawy, ponieważ postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organom na podstawie przepisów ustawowych, a tym samym powodować wzajemnego ich przenikania.

W § 1 ust. 1 pkt 5 badanej uchwały Rada Gminy Odrzywół postanowiła, cyt. „*Uchwała określa: zasady rozliczania, kontroli i zwrotu dotacji;*” jednocześnie kwestie te zostały uregulowane odpowiednio w:

- § 9, cyt. *"W celu rozliczenia dotacji beneficjent w sposób i w terminach określonych w umowie składa Wójtowi sprawozdania z wykonania prac lub robót budowlanych.*

2. *Sprawozdanie określa:*

- 1) *całkowity koszt zadania w okresie sprawozdawczym, w tym nakłady pokryte z innych środków publicznych;*
- 2) *zestawienie rachunków dołączanych do sprawozdania w celu rozliczenia dotacji - ze wskazaniem numeru księgowego, numeru pozycji kosztorysu, daty wystawienia rachunku, nazwy wydatku oraz jego kwoty wraz z określeniem wysokości środków z dotacji finansujących dany rachunek",*

- § 8, cyt. *"Kontrola, o której mowa w § 7 pkt 2 i 5, jest przeprowadzana przez osoby upoważnione przez Wójta i polega na:*

- 1) *sprawdzaniu rzeczywistego przebiegu realizacji celów zakładanych w zakresie dotowanego zadania pod kątem zgodności z przepisami prawa i zawartą umową (kontrola formalno-merytoryczna);*
- 2) *sprawdzaniu dokumentów związanych z realizacją dotowanego zadania (w szczególności znajdujących się w siedzibie podmiotu oryginałów dokumentów finansowych) pod kątem ich zgodności z przepisami prawa, umową i zasadami rachunkowości (kontrola formalno-rachunkowa)",*

- § 10, cyt. *"W przypadku częściowego lub całkowitego niewykonania dotowanego zadania z przyczyn leżących po stronie beneficjenta lub wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, odpowiednia część przekazanych środków dotacji podlega zwrotowi do budżetu Gminy na zasadach określonych w umowie".*

Stosownie do dyspozycji zawartej w 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.

W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Odrzywół, postanawiając o sposobie, terminie, etapach rozliczenia dotacji, a także wskazując dokumenty niezbędne do przedłożenia w tym procesie (tj. sprawozdanie), istotnie naruszyła art. 250 pkt 3 przytoczonej ustawy, ponieważ wskazane unormowania powinny zostać uregulowane w umowie, zawartej przez zarząd z beneficjentem dotacji, natomiast organ stanowiący nie posiadał kompetencji do stanowienia w tym zakresie.

Również w zakresie postanowień dotyczących kontroli wykorzystania dotacji 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 Rada Gminy Odrzywół nie była umocowana do stanowienia przepisów kontrolnych w zakresie wykorzystania dotacji.

W § 2 ust. 1 pkt 2 badanej uchwały Rada Gminy Odrzywół postanowiła, cyt. *„Z budżetu Gminy Odrzywół mogą być udzielane dotacje celowe na sfinansowanie prac lub robót budowlanych przy zabytku ruchomym lub nieruchomym, jeżeli zabytek ten łącznie spełnia następujące kryteria:(...)*

- 2) *jest dostępny publicznie;".*

W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy w Odrzywół w sposób nieuprawniony ograniczyła zakres przeznaczenia dotacji wyłącznie do zabytków znajdujących się na terenie Gminy, będących obiektami dostępnymi publicznie, czym w sposób istotny naruszyła przepisy art. 71 ust. 1 oraz art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Powyższe ograniczenia prowadzą bowiem do zawężenia kręgu podmiotów mogących uzyskać dotację, jak i zakresu przeznaczenia dotacji, co jest de facto modyfikacją regulacji ustawowej, która jest niedopuszczalna. 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 (do 2003.12.31) we Wrocławiu w wyrokach: z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96 i z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97, a także WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22.

Ponadto w § 2 ust. 1 pkt 3 badanej uchwały Rada Gminy Odrzywół postanowiła, cyt. „Z budżetu Gminy Odrzywół mogą być udzielane dotacje celowe na sfinansowanie prac lub robót budowlanych przy zabytku ruchomym lub nieruchomym, jeżeli zabytek ten łącznie spełnia następujące kryteria:(...)”

3) posiada istotne znaczenie historyczne, artystyczne lub kulturowe dla mieszkańców Gminy Odrzywół;”.

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.

Podobnie w § 2 ust. 2 pkt 2 badanej uchwały Rada Gminy Odrzywół postanowiła, cyt. „Dotacja na prace lub roboty budowlane przy zabytku może finansować nakłady obejmujące:

2) przeprowadzenie badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych;”.

Wskazać należy, iż również w tym przypadku Rada Gminy Odrzywół dokonała nieuprawnionej modyfikacji, wskazując na badania archeologiczne, gdyż zgodnie z art. 77 pkt 2 ww. ustawy, dotacja może obejmować jedynie nakłady konieczne na przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych. 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. Zdaniem Kolegium Izby jakkolwiek próba modyfikowania zapisów ustawowych w uchwale organu stanowiącego jest niedopuszczalna i stanowi istotne naruszenie wskazanych przepisów.

W § 6 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Odrzywół postanowiła, cyt. „Dotację przyznaje Rada Gminy w uchwale określającej:

1) nazwę podmiotu otrzymującego dotację;

2) prace lub roboty budowlane przy obiekcie zabytkowym, na których wykonanie przyznano dotację;

3) kwotę dotacji do przekazania w roku budżetowym, a w przypadku z ust. 4 kwotę do przekazania w roku następnym.”.

Kolegium Izby zauważa, iż stosownie do art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona dotacja przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w trybie określonym odrębnymi przepisami, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Tym samym postanowienia w zakresie, elementów, jakie zawierać miałyby uchwała Rady Gminy Odrzywół przyznająca dotację konkretnemu 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 organ stanowiący zakresu upoważnienia ustawowego.

W § 1 ust. 1 pkt 6 badanej uchwały Rada Gminy Odrzywół postanowiła, cyt. „Uchwała określa: (...) 6) sposób ewidencjonowania i upowszechniania informacji o udzielonych dotacjach” przy czym w § 11 doprecyzowano, cyt.

„1. Wójt prowadzi zestawienie danych o udzielonych dotacjach oraz informuje inne organy uprawnione do udzielania dotacji na prace lub roboty budowlane przy zabytkach o dotacjach przyznanych przez Radę Gminy.

2. Zestawienie danych dla każdej udzielonej dotacji winno zawierać:

1) wskazanie zabytku, z uwzględnieniem miejsca jego położenia lub przechowywania,

2) imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres osoby albo nazwę, siedzibę i adres jednostki organizacyjnej, której przyznano dotację;

3) kserokopię uchwały o przyznaniu dotacji;

4) kserokopię umowy o dotację;

- 5) *informacje o wysokości środków przekazanych beneficjentowi z dotacji oraz o rozliczeniu kwoty wypłaconej dotacji;*
 - 6) *informacje przekazane przez inne organy zobowiązane do udzielania informacji o dotacjach na prace lub roboty budowlane przy danym zabytku.*
3. *Wójt niezwłocznie ogłasza na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy i w Biuletynie Informacji Publicznej uchwałę o przyznaniu dotacji.”,*

W ocenie Kolegium Izby zobowiązanie przez organ stanowiący Wójta Gminy Odrzywół do prowadzenia ewidencji, czy też zestawień zawierających określone dane o udzielonych dotacjach na prace konserwatorskie restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach, wykracza poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Właściwość rad gmin odnośnie do 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 udzielone dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także, na jakie zadanie może być udzielana dotacja. 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*”.

Jak wskazano wyżej Kolegium Izby zwraca uwagę, że badana uchwała z dnia 12 stycznia 2023 r. została przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie 3 marca 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.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

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

Przewodniczący
Wojciech Tarnowski