



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 października 2023 r.

Poz. 11593

UCHWAŁA NR 16.257.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 4 lipca 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 431/LIII/2023 Rady Gminy Bodzanów z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie: określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Bodzanów

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 2022 r. poz. 1668 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr 431/LIII/2023 Rady Gminy Bodzanów z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie: określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Bodzanów, z powodu istotnego naruszenia 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), 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. 250 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Bodzanów 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 6 czerwca 2023 r. tj. po upływie ustawowego terminu wskazanego w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 431/LIII/2023 Rady Gminy Bodzanów z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie: określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Bodzanów.

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 Bodzanów określiła zasady udzielania z budżetu Gminy Bodzanów dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Bodzanów.

Niniejsza uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 2 marca 2023 r. pod pozycją 2720.

W § 1 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Bodzanów postanowiła, cyt. „Z budżetu Gminy Bodzanów mogą być udzielane dotacje celowe na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, lub znajdujących się ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Bodzanów, które będą realizowane w ramach środków z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, przyjętego uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, zwanego dalej »Programem«”. W kolejnych paragrafach Rada Gminy Bodzanów, określając zasady udzielania dotacji, odniosła je wprost do Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, wskazując również na Program Polski Ład (od § 3 do § 6, § 8 ust. 6 i 7, § 13, § 15 ust. 2 i 3, § 17). Odniesienie do Rządowego Programu Odbudowy Zabytków znajduje się również w załączniku do badanej uchwały, stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji. Analiza ww. zapisów wskazuje, iż badana uchwała została podjęta na potrzeby udzielenia dotacji finansowanej jedynie ze środków uzyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, przyjętego uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Ponadto powyższa uchwała Rady Ministrów wraz z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami została wskazana w podstawie prawnej badanej uchwały.

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 zabytków 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. Zasady, o których mowa w art. 81 ust. 1 ww. ustawy, należy rozumieć jako ogólne i generalne postanowienia określające, 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 udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku.

Z wymienionych wyżej postanowień przedmiotowej uchwały wynika, że Rada Gminy Bodzanów w akcie prawa miejscowego, jakim jest niewątpliwie badana uchwała adresowana do nieograniczonego kręgu podmiotów, uregulowała zasady dotyczące udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane realizowane w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków przyjętego uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r., do czego nie posiadała delegacji ustawowej. Dodać należy, że przywołana wyżej uchwała Rady Ministrów nie daje podstawy do regulowania w akcie prawa miejscowego zasad przyznawania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane ze środków finansowych pochodzących z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Uchwałą podejmowaną na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, rada gminy winna uregulować ogólne zasady udzielania dotacji z budżetu gminy bez względu na to, czy będą one finansowane ze środków własnych gminy czy też z uzyskanego dofinansowania z innych źródeł. Podejmując zatem badaną uchwałę, wskazując finansowanie dotacji ze środków Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, Rada Gminy Bodzanów istotnie naruszyła art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Następnie w § 10 uchwały zawarto uregulowania dotyczące dotacji celowej jako pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, do których mają zastosowanie przepisy ustawy 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 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 przywołanej 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 wyjaśnienia Wójta Gminy Bodzanów z dnia 26 maja 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 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.

W § 21 badanej uchwały zawarto następujące postanowienia, cyt. „W celu rozliczenia dotacji podmiot, któremu została przyznana dotacja składa Wójtowi Gminy Bodzanów sprawozdanie z wykonania prac lub robót”. W § 15 ust. 1 badanej uchwały wskazano, iż przekazanie dotacji następuje na podstawie umowy zawartej pomiędzy Wnioskodawcą a Gminą. Natomiast w ust. 2 ww. paragrafu wskazano, iż w ramach przedmiotowej umowy Wnioskodawca zobowiązuje się do przestrzegania zasad Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

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 Bodzanów, wskazując dokument niezbędny do przedłożenia, tj. sprawozdanie oraz określając skutki prawne zawarcia ww. umowy, tj. zobowiązanie do przestrzegania zasad Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, istotnie naruszyła art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Wskazane unormowania powinny zostać uregulowane w umowie, zawartej przez Wójta Gminy Bodzanów z beneficjentem dotacji, natomiast Rada Gminy Bodzanów nie posiada kompetencji do stanowienia w tym zakresie.

Dodać należy, że powyższymi uregulowaniami Rada Gminy Bodzanów 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 i wskazania postanowienia, jakie winno znaleźć się w umowie.

Kolegium Izby zauważa, iż w § 19 badanej uchwały Rada Gminy Bodzanów przyznała Wójtowi Gminy Bodzanów prawo do kontroli realizowanego zadania zgodnie z umową o udzieleniu 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 organ stanowiący nie ma podstaw do stanowienia przepisów kontrolnych. Powyższy zapis 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 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 udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także, na jakie zadania może być udzielana dotacja.

W świetle art. 94 Konstytucji RP, 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”.

Ponadto w § 23 badanej uchwały Rada Gminy Bodzanów uchwaliła, cyt. „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego”. Jak wskazano powyżej, badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ma ona bowiem charakter normatywny i generalny oraz jest adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu odbiorców. Zgodnie z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, przy czym zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Wynika z tego, że uchwała zawierająca przepisy powszechnie obowiązujące wymaga ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym i może wejść w życie najwcześniej piętnastego dnia od dnia jej ogłoszenia. Badana uchwała nie spełnia zatem warunku stanowiącego o jej wejściu do obrotu prawnego.

W ocenie Kolegium Izby zapis § 23 badanej uchwały w sposób istotny narusza przepisy art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Rada Gminy Bodzanów w podstawie prawnej badanej uchwały wskazała art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, jednak w ocenie Kolegium Izby przepis ten nie może mieć zastosowania w niniejszym przypadku, albowiem dotyczy on nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Określanie przez rady gmin zasad udzielania dotacji w uchwałach podjętych na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, stanowi akt prawa miejscowego, którego obowiązywanie determinuje przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Trudno dopatrzeć się sytuacji, w których uzasadnionym byłoby nadanie zasadom udzielania dotacji mocy wstecznej, nie naruszając przy tym zasady demokratycznego państwa prawnego. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 19 listopada 2010 r. II FSK 1272/09, cyt. „(...) wsteczna moc prawna może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw”.

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 orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium

Bożena Zych