



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 22 listopada 2023 r.

Poz. 7578

UCHWAŁA NR KI.411.141.2023

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie**

z dnia 15 listopada 2023 r.

znak sprawy: KI.43.46.331.2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie działając 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.) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały nr CXIX/3226/23 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 października 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze Gminy Miejskiej Kraków, niestanowiących jej wyłącznej własności.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr CXIX/3226/23 z dnia 11 października 2023 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 17 października 2023 roku. Uchwała ta została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 18 października 2023 r. pod poz. 6772.

Podejmując uchwałę Nr CXIX/3226/23 Rada Miasta Krakowa powołała się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688) oraz art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z 2023 r. poz. 951) i poprzez jej zapisy ustaliła zasady i tryb udzielania z budżetu Miasta Krakowa dotacji celowych na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem uchwały Nr CXIX/3226/23 pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało oceny zgodności jej ustaleń z prawem, stwierdzając co następuje.

1) W § 3 ust. 1 nadzorowanej uchwały Rada Miasta Krakowa ustaliła, że cyt.:

"Jeżeli o dotację ubiega się osoba fizyczna lub podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji, dotacja – w zakresie w jakim dotyczy tej działalności - stanowi pomoc de minimis w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 352, str. 1; zm.: Dz. U. UE. L. z 2020 r. Nr 215, str. 3)."

Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami należą do zadań własnych gminy, co wynika z art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.). Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.) - dalej jako "u.o.z." ochrona zabytków polega na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu m. in. zapewnienie warunków finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie. Ponadto art. 82 ust. 2 ww. ustawy stanowi, że dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru jest zadaniem z zakresu administracji publicznej.

Jak wynika ze wskazanych w badanej uchwale regulacji, uchwała stanowi program pomocowy pomocy *de minimis*, w rozumieniu definicji normatywnej z art. 2 pkt 7 i 10 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702). Powyższe oznacza, że podjęcie uchwały winno się było dokonać z dochowaniem obowiązków wynikających z przepisu art. 7 ust. 3 ww. ustawy.

Kolegium Izby zwraca w tym miejscu uwagę na fakt, że chociaż nie przywołano w badanej uchwale odpowiednich przepisów, udzielona na jej podstawie dotacja może dotyczyć także grupy beneficjentów, dla których udzielona pomoc stanowić będzie pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie. W uchwale Nr CXIX/3226/23 nie przywołano przepisów rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym (Dz. U. UE L 352 z 24.12.2013 r. z późn. zm.) oraz rozporządzenia Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym i akwakultury (Dz. U. UE L 190 z 28.06.2014 r. z późn. zm.).

Z poczynionych w toku czynności nadzorczych ustaleń wynika, że nie dokonano stosownego zgłoszenia projektu niniejszej uchwały ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

Mając na uwadze powyższe, podjęcie przedmiotowej uchwały winno się było dokonać z dochowaniem obowiązków wynikających także z przepisu art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, gdyż nadzorowana uchwała stanowić może także program pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, w rozumieniu definicji normatywnej z art. 2 pkt 7 i 10a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Prawo właściwego organu do przedstawienia zastrzeżeń (14 dni) dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy oznacza *de facto* wskazanie na jego zgodność zarówno z polskimi, jak i unijnymi regulacjami z zakresu pomocy publicznej, które mają istotny wpływ na zachowanie reguł konkurencji. Wypełnienie procedury uzyskania na etapie projektu uchwały stanowiska właściwego organu daje możliwość uwzględnienia ewentualnych uwag w fazie jej ostatecznego przyjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W ocenie Kolegium Izby brak realizacji obowiązku zgłoszenia projektu badanej uchwały jako programu pomocowego w zakresie pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie sprawia, że podjęta uchwała jest obciążona istotną wadą prawną o charakterze proceduralnym. Wada ta jednocześnie może mieć potencjalny wpływ na legalność przepisów tej uchwały z punktu widzenia materialnego, tj. w aspekcie zgodności z przepisami dotyczącymi udzielania pomocy publicznej, z tych względów badany akt powinien zostać usunięty z obiegu prawnego.

2) Poprzez zapisy § 11 badanej uchwały Rada Miasta Krakowa ustaliła elementy umowy, która będzie wiązała Miasto Kraków z beneficjentem dotacji. Kolegium Izby zauważa w tym miejscu, iż na podstawie przepisu art. 81 ust. 1 u.o.z. w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Odnosząc powyższe do normy kompetencyjnej organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego z art. 81 ust. 1 u.o.z., stwierdzić należy, że kompetencje tych organów nie obejmują możliwości regulacji związanych z ustaleniem elementów umowy. Materia uchwały prawa miejscowego z art. 81 ust. 1 u.o.z. winna ograniczać się do regulacji zasad udzielania dotacji. Użyte przez ustawodawcę pojęcie: „zasady udzielania dotacji”, interpretowane w kontekście systemowym, w ocenie Kolegium Izby, mieści w sobie określenie beneficjentów, ustalenie przedmiotu (przeznaczenia) dotacji celowej, a także jej wysokości. Zdaniem Kolegium Izby uregulowanie przez Radę Miasta Krakowa treści zapisów umowy wykracza poza zakres kompetencji wyznaczony art. 81 ust. 1 u.o.z.. Kolegium Izby podkreśla również, iż przedmiotowa uchwała jest uchwałą z art. 81 ust. 1 u.o.z.

i jest powszechnie obowiązującym aktem normatywnym prawa miejscowego w rozumieniu z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.). Według art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, uchwała winna być wydana na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. O obowiązku zachowania ram delegacji ustawowej z art. 81 ust. 1 u.o.z. przy uchwalaniu rozwiązań dla tego rodzaju uchwał, jak ww. uchwała stanowi nadal aktualne uzasadnienie Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 stycznia 2010 r. (sygn. akt: I SA/Kr 1673/10), w którym Sąd stwierdził: „(...) *stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych; sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.*”. Podobne stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2021 r. (sygn. akt: I GSK 169/21), w którym Sąd konstatuje, iż ustawodawca nie wskazał w art. 81 ust. 1 u.o.z. jakie elementy winny znaleźć się w uchwale podjętej na podstawie powołanego przepisu, jednak przez pojęcie "zasady", zdaniem Sądu, 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. Regulacje zawarte w aktach prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych osób uprawnionych. Dla tych przepisów wymagane są wyższe standardy jednoznaczności i określoności. Swoboda przyznana organowi stanowiącemu gminy w określaniu zasad udzielenia dotacji nie oznacza całkowitej dowolności.

W konsekwencji Kolegium Izby wskazuje ponadto, iż eliminacja z obiegu prawnego zapisu § 11 uchwały CXIX/3226/23 czyni przywołanie tego paragrafu w treści załącznika Nr 3 do ww. uchwały bezprzedmiotowym.

- 3) Kolegium Izby zwraca również uwagę na zapis § 6 ust. 2 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały. Rada Miasta Krakowa w załączniku tym ustaliła Regulamin Pracy Komisji opiniującej wnioski o udzielenie dotacji. W § 6 Regulaminu Rada Miasta Krakowa określiła kryteria, którymi będzie kierować się komisja przy ocenie wniosków. Natomiast w ust. 2 zapisano cyt.: *"Komisja może zastosować dodatkowe kryteria przy opiniowaniu wniosków na dany rok, z zastrzeżeniem że ich liczba nie będzie większa niż 2"*. Powyższym zapisem, zdaniem Kolegium Izby, Rada Miasta Krakowa w sposób nieuprawniony scedowała, na komisję opiniującą wnioski, prawo do określania bliżej nieznanych kryteriów oceny wniosków. Rada Miasta Krakowa powinna ustalić kryteria oceny wniosków w sposób kompletny, precyzyjny i wyczerpujący, nie pozostawiając niedookreślonych kryteriów oceny wniosków. Zdaniem Kolegium Izby wskazany zapis uchwały stanowi naruszenie zasady określoności prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP w związku z stanowiącym podstawę do podjęcia badanej uchwały przepisem art. 81 u.o.z.
- 4) Rada Miasta Krakowa w załączniku Nr 2 do przedmiotowej uchwały postanowiła, iż wnioskodawca winien złożyć szereg oświadczeń. Jedno z nich zostało sformułowane w następujący sposób cyt. *"Przez złożenie podpisu pod niniejszym wnioskiem: ...oświadczam, że nie zalegam z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych..."*. Powyższe oświadczenie nie odnosi się w żaden sposób do pozostałych treści badanej uchwały. Zauważyć zatem należy, iż poprzez powyższy zapis Rada Miasta Krakowa w sposób nieuprawniony ograniczyła krąg podmiotów, które mogą starać się o środki finansowe przyznawane na podstawie badanej uchwały tylko do podmiotów, które nie zalegają z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych. Poprzez takie sformułowanie treści oświadczenia, wnioskodawca, który posiada zaległości z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych (Kolegium Izby zauważa przy okazji, iż Rada Miasta Krakowa nie określiła w treści badanej uchwały definicji pojęcia "podmioty publiczno-prawne") już na etapie składania wniosku o dotację takowego wniosku złożyć nie może. Takie postanowienia stoją w sprzeczności z art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), który mówi, iż prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Rada Miasta Krakowa nie może uzależniać przyznania dotacji od spełnienia warunku całkowicie niezwiązanego z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja, którym w tym przypadku jest dofinansowanie zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Uwzględniając powyższe w dniu 25 października 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby w Krakowie postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności uchwały Nr CXIX/3226/23 z dnia 11 października 2023 r. Rady Miasta Krakowa. Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło o terminie ponownego

rozpatrywania sprawy i możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu Kolegium upoważnionych przedstawicieli Rady.

Z tych względów, po wszczęciu postępowania i po powiadomieniu Władz Miasta Krakowa o przyczynach wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności, a także po zapoznaniu się ze stanowiskiem Miasta Krakowa, wyrażonym przez upoważnionego przedstawiciela Miasta Krakowa podczas posiedzenia Kolegium Izby w dniu 8 listopada 2023 r., w wyniku ponownego przeanalizowania sprawy Kolegium Izby orzekło, jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

Przewodniczący Kolegium Izby

Mirosław Legutko