



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 8 grudnia 2023 r.

Poz. 8574

UCHWAŁA NR KI.411.157.2023

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie**

z dnia 6 grudnia 2023 roku

znak sprawy: KI.43.181.43.2023

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 XLIX/669/2023 Rady Miasta Zakopane z dnia 21 września 2023 r. w sprawie zmiany uchwały dotyczącej zasad i trybu postępowania, udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub remonty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XLIX/669/2023 Rady Miasta Zakopane z dnia 21 września 2023 roku w sprawie zmiany uchwały dotyczącej zasad i trybu postępowania, udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub remonty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie, przekazana przez Wojewodę Małopolskiego, w dniu 6 listopada 2023 roku. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 2 października 2023 roku, pod pozycją 6377.

W związku z materią uchwały dotyczącą zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, organem nadzoru właściwym do zbadania zgodności z prawem uchwały Nr XLIX/669/2023 Rady Miasta Zakopane jest Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1325). Zgodnie z art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), wójt przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej, na zasadach określonych w ust. 1, uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem

nadzoru regionalnej izby obrachunkowej, zaś z ust. 1 art. 90 wynika obowiązek wójta do przekazania uchwał wymienionych w ust. 2 w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Podejmując uchwałę Nr XLIX/669/2023 Rada Miasta Zakopane powołała się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U z 2023 r. poz. 40), art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U z 2022 r. poz. 840) w związku z uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków oraz z Zarządzeniem nr 0050198.2022 Burmistrza Miasta Zakopane z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie: przyjęcia regulaminu naboru fiszek projektowych w ramach możliwości pozyskania dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków oraz powołania komisji ds. wyboru wniosków do dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem uchwały Nr XLIX/669/2023 pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało oceny zgodności jej ustaleń z prawem, stwierdzając co następuje:

Uchwałą Nr XLIX/669/2023 z dnia 21 września 2023 roku Rada Miasta Zakopane wprowadziła zmiany do uchwały Nr XXIII/301/2012 Rady Miasta Zakopane z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie zasad i trybu postępowania, udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub remonty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2012r., poz. 1168, zm. z 2015 r., poz. 8479) – dalej: uchwała zmieniana, polegające na dodaniu § 9a i § 9b w treści określonej w § 1 pkt 1 i 2 badanej uchwały oraz dodaniu załącznika nr 3, zawierającego „Regulamin otwartego naboru fiszek projektowych w ramach możliwości pozyskania dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków”, którego treść została określona w załączniku do badanej uchwały.

1. W § 1 pkt 1 uchwały Nr XLIX/669/2023 z dnia 21 września 2023 roku Rada Miasta Zakopane przyjęła treść § 9a uchwały zmienianej, określając w ust. 5-7, cyt.:

„5. Jeżeli o dotację ubiega się podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji, dotacja- w zakresie w jakim dotyczy tej działalności/nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia tej działalności stanowi pomoc de minimis w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. U. UE L 352 z 24.12.2013 r., z e zm).

6. Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis zobowiązany jest do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy:

1)wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie i w rybołówstwie jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie .

2)informacji określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 53, poz. 311 ze zm.).

7. Pomoc de minimis może być udzielona do dnia 31 grudnia 2023r.”.

Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami należą do zadań własnych gminy, co wynika z art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym. 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.), 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. Zgodnie z tym przepisem, projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały ustalono, że projekt uchwały przed jej podjęciem został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK), który wniósł zastrzeżenia w zakresie określonym w art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Uchwała została ostatecznie podjęta z uwzględnieniem zastrzeżeń wniesionych przez Prezesa UOKiK.

Niemniej jednak, Kolegium Izby zwróciło uwagę na fakt, że chociaż nie określono w badanej uchwale odpowiednich przepisów, dotacja, o której mowa w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, może dotyczyć także grupy beneficjentów, dla których udzielone wsparcie w formie dotacji stanowić będzie pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie. W uchwale Nr XLIX/669/2023 nie przywołano jednakże 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 ustaleń poczynionych w toku czynności nadzorczych wynika, że nie dokonano również stosownego zgłoszenia projektu niniejszej uchwały ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie uznało, że podjęcie przedmiotowej uchwały winno się było dokonać z dochowaniem obowiązków wynikających z przepisu art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, gdyż nadzorowana uchwała stanowić może również program pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, w rozumieniu definicji normatywnej z art. 2 pkt 7 i 10a tejże ustawy. 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.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby stwierdziło, że brak realizacji obowiązku zgłoszenia projektu badanej uchwały jako programu pomocowego w zakresie pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie sprawia, że podjęta uchwała jest obarczona istotną wadą prawną o charakterze proceduralnym. Wada ta jednocześnie może mieć potencjalny wpływ na legalność przepisów tej uchwały z punktu widzenia prawa materialnego – w aspekcie zgodności z przepisami dotyczącymi udzielania pomocy publicznej, i z tego względu badany akt powinien zostać usunięty z obiegu prawnego.

2. W § 1 pkt 1 badanej uchwały Rada Miasta Zakopane określiła treść ust. 8 § 9a uchwały zmienianej, cyt.: „Dotacji zostanie przyznana na podstawie odrębnej uchwały, do której załącznikiem będzie wzór umowy określającej warunki i zasady oraz sposób udzielenia dotacji

Beneficjentowi dotacji.” (pisownia oryginalna). Jednocześnie w załączniku do badanej uchwały stanowiącym „Regulamin otwartego naboru fiszek projektowych w ramach możliwości pozyskania dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków” (dalej: Regulamin) Rada Miasta Zakopane wielokrotnie odwołuje się do uchwały o przyznaniu dotacji Beneficjentowi dotacji, której załącznikiem będzie powyżej wskazany wzór umowy – w części III. „Pojęcia” w treści definicji określającej pojęcie „Dotacja”, w części VI. „Szczegółowe zasady i warunki dodatkowe dotacji i realizacji projektu objętego fiszką projektową” w pkt 6, 10 i 12.

Na podstawie przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami 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 ww. ustawy, Kolegium Izby stwierdziło, że kompetencje tych organów nie obejmują możliwości regulacji związanych z ustaleniem wzoru bądź elementów umowy. Materia uchwały prawa miejscowego z wyżej wskazanego przepisu 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. Kolegium Izby podkreśla również, iż przedmiotowa uchwała jest powszechnie obowiązującym aktem normatywnym prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. 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 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przy uchwalaniu rozwiązań dla tego rodzaju uchwał, jak badana 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 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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.

3. W części IV. Regulaminu zatytułowanej „Rządowy Program Odbudowy Zabytków – zasady otwartego naboru fiszek projektowych” Rada Miasta Zakopane określiła, że cyt.: „*Wzór fiszki określa załącznik.*”. Następnie w tej samej części Regulaminu określono, iż cyt.: „*Każdy Członek Zespołu dokona oceny każdego wniosku na karcie, której wzór stanowi Załącznik nr 1 do Regulaminu.*”.

Kolegium Izby stwierdziło jednakże, że badaną uchwałą nie określono żadnych wzorów dokumentów, które stanowić miałyby załączniki do Regulaminu. Zgodnie z § 29 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) ustawa (uchwała rady gminy) może zawierać załączniki,

a odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy (uchwały rady gminy). W ocenie Kolegium Izby wskazane powyżej rozbieżności nie stanowią jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji, o których mowa w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Brak określenia wzorów dokumentów wskazanych w treści Regulaminu powoduje, że potencjalny wnioskodawca nie będzie posiadał konkretnej wiedzy jaki dokument należy złożyć, aby dopełnić obowiązków proceduralnych przy ubieganiu się o dotację na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. W tej kwestii zdaniem Kolegium Izby odwołać się również należy do przywołanego wcześniej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt: GSK 169/21, w którym orzeczono, że regulacje zawarte w aktach prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych osób uprawnionych.

Uwzględniając powyższe w dniu 22 listopada 2023 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIX/669/2023 z dnia 21 września 2023 roku Rady Miasta Zakopane w sprawie zmiany uchwały dotyczącej zasad i trybu postępowania, udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub remonty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu Kolegium upoważnionych przedstawicieli Miasta Zakopane.

W związku z tym, że Rada Miasta Zakopane nie usunęła wskazanych nieprawidłowości, a także nie skorzystała z możliwości przedstawienia dodatkowych wyjaśnień, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie po ponownym rozpoznaniu sprawy Uchwały Nr XLIX/669/2023 z dnia 21 września 2023 roku Rady Miasta Zakopane na posiedzeniu w dniu 6 grudnia 2023 r., postanowiło orzec, jak w sentencji uchwały.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega ogłoszeniu 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

Jolanta Nowakowska