



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 kwietnia 2023 r.

Poz. 3482

Uchwała Nr 133/VIII/2023 **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach**

z dnia 16 marca 2023 r.

**w sprawie uchwały Nr XLVIII/386/2023 Rady Gminy Chybie z dnia 21 lutego 2023 r.
w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub
roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się
w gminnej ewidencji zabytków na terenie Gminy Chybie**

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **uchwała, co następuje:**

§ 1. Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XLVIII/386/2023 Rady Gminy Chybie z dnia 21 lutego 2023 r. sprawie zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, na terenie Gminy Chybie z powodu istotnego naruszenia:

- art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.) polegającego na niezgłoszeniu projektu programu pomocowego udzielania pomocy de minimis Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

- 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), polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego przez organ stanowiący gminy w stanowiącej akcie prawa miejscowego poprzez uregulowanie sposobu rozliczania i kontroli przyznanej dotacji.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVIII/386/2023 Rady Gminy Chybie z dnia 21 lutego 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków na terenie Gminy Chybie, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 24 lutego 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 107/VII/2023 z dnia 2 marca 2023 r. wszczęło postępowanie nadzorcze wobec tej uchwały. Badanie nadzorcze podjętej uchwały organu stanowiącego gminy przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu

16 marca 2023 r. Posiedzenie przeprowadzono w zdalnym trybie obradowania, o terminie którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 15 zzz ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.). W posiedzeniu nie uczestniczyli przedstawiciele organów Gminy Chybie. Wyjaśnienia dot. badanej uchwały złożył do organu nadzoru Zastępca Wójta Gminy Chybie w piśmie znak: IR.0711.5.2023.KG z dnia 13 marca 2023 r. działający na podstawie udzielonego upoważnienia z dnia 1 lutego 2023 r. przez Wójta Gminy Chybie. Pisemne wyjaśnienia stanowiły odpowiedź na wystosowane zapytanie przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach, w trybie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), odnoszące się do treści podjętej uchwały.

W przesłanym piśmie Zastępcy Wójta Gminy Chybie wyjaśniono, że cyt. „Projekt podjętej uchwały nie został przesłany do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w trybie określonym w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.), gdyż udzielana dotacja nie miała stanowić pomocy de minimis ani pomocy publicznej”. Poniesiono również, że cyt. „Samorząd Gminy Chybie przyjmując uchwałę i stwierdzając w § 2 ustęp 2 i 3 (*pisownia oryginalna*) oparła się na analizie, że w Gminnej Ewidencji Zabytków ani w Rejestrze Zabytków nie znajduje się żaden podmiot spełniający definicję przedsiębiorcy”. Ponadto wskazano, że cyt. „Planuje się jednocześnie, że w przyszłości zostanie wprowadzona odrębna uchwała regulująca ewentualne kwestie otrzymania dotacji na prowadzenie prac renowacyjnych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą w myśl ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221). Jednocześnie mając na uwadze definicję pomocy publicznej jako pomocy udzielanej przez państwo lub ze źródeł państwowych, która narusza lub grozi naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych wyrobów, został wprowadzony zapis, w którym pomniejsza się ewentualną dotację udział procentowy przypadający na powierzchnię wyżej wymienionej nieruchomości”.

W końcowej części pisma odniesiono się do uregulowanych w uchwale wymogów złożenia sprawozdania i rozliczenia z otrzymanej kwoty dotacji, powołując się na zapisy art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), przytaczając jego brzmienie. W konkluzji pisma wskazano, że cyt. „(...) w uchwale określono wymogi dotyczące ustalenia wysokości dotacji, określenia kręgu podmiotów, którym zostanie przyznana dotacja, sposobu jej wykorzystania, a także sposobu jej rozliczenia i dokonania kontroli zleconego zadania – w tym wypadku w formie sprawozdania, które powinno zawierać określone elementy”.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny:

W dniu 21 lutego 2023 r. Rada Gminy Chybie podjęła uchwałę Nr XLVIII/386/2023 w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, na terenie Gminy Chybie. W podstawie prawnej uchwały powołano się na art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 81 ust. 1, art. 82 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 840).

W § 1 uchwały postanowiono o przyjęciu zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru

zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, na terenie Gminy Chybie, które zostały określone w załączniku Nr 1 do uchwały. W § 2 uchwały wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Chybie, natomiast w § 3 określono termin wejścia w życie tego aktu stanowiąc, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W załączniku do uchwały zatytułowanym „Załącznik Nr 1 do uchwały Nr XLVIII/386/2023 Rady Gminy Chybie z dnia 21 lutego 2023 r. Zasady 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 terenie Gminy Chybie” uregulowano zasady udzielania takich dotacji, które określają

- 1) szczegółowe warunki i tryb udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane, zwane dalej „pracami”, przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków;
- 2) tryb postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji celowej;
- 3) rodzaj dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku.

Ponadto wskazano, że znaczenie użytych w zasadach pojęć dotyczących zabytków lub czynności z nimi związanych określają ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2022 r. poz. 840) oraz rozporządzenia wydane na podstawie tej ustawy.

W dalszej części załącznika zdefiniowano: pojęcia wnioskodawcy, prac lub robót budowlanych przy zabytku oraz środków publicznych – odsyłając do ustawy o finansach publicznych. W § 2-9 załącznika zamieszczono regulacje dotyczące” beneficjentów dotacji, zakresu dotacji, wysokości dotacji, ubiegania się o udzielenie dotacji, oceny wniosku o przyznanie dotacji, sposobu przyznania dotacji, umowy przyznającej dotację oraz rozliczenia dotacji.

Do tego załącznika dołączono dwa załączniki:

- Załącznik Nr 1, w którym określono wzór wniosku o udzielenie dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane, zwane dalej „pracami” przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w Gminnej Ewidencji Zabytków,
- Załącznik Nr 2 określający sprawozdanie z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze gminy Chybie.

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Dokonując badania zgodności z prawem podjętych uchwał i zarządzeń organów samorządu terytorialnego organ nadzoru kieruje się regulacją zawartą w art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z ust. 1 tegoż art. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei art. 91 ust. 4 tej ustawy stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Dokonując interpretacji pojęcia sprzeczności z prawem należy zestawić wyżej przytoczone regulacje przepisu art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 tej ustawy, co powoduje, że sankcja nieważności może być zastosowana jedynie w przypadku stwierdzonego istotnego naruszenia prawa.

Przedmiotem prowadzonego badania nadzorczego jest uchwała Rady Gminy Chybie Nr XLVIII/386/2023 Rady Gminy Chybie z dnia 21 lutego 2023 r. sprawie zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, na terenie Gminy Chybie.

Uchwała została podjęta w oparciu o 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). Zgodnie z tym przepisem 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. Przepis ten stanowi delegację ustawową dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do wydania aktu prawa miejscowego i winien być interpretowany w powiązaniu z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Regulacja powyższa stanowi przejaw konstytucyjnej zasady uregulowanej w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Kwestią bezsporną w analizowanym stanie faktycznym i prawnym jest fakt, iż podjęta uchwała stanowi akt prawa miejscowego i winna spełniać wszystkie wymogi dotyczące tworzenia takich aktów. W związku z tym, że powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zawiera ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego przez organ stanowiący, treść podjętego aktu musi być weryfikowana przede wszystkim w oparciu o ścisłą wykładnię językową i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych, w drodze wykładni celowościowej. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego „w przypadku dotacji swoboda prawotwórcza organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest ograniczona przez wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz cele i sens upoważnienia ustawowego. Organ ten jest obowiązany działać ściśle w granicach upoważnienia. Oznacza to, że w przypadku braku ustawowych ograniczeń podmiotowych czy przedmiotowych ich wprowadzanie w uchwale stanowi przekroczenie kompetencji tego organu (np. por. wyrok NSA z dnia 22 marca 2017 r. sygn. II GSK/1673/15).

Uwzględniając powyższe regulacje prawne oraz orzecznictwo sądów administracyjnych Kolegium Izby stwierdziło, że badana uchwała Nr XLVIII/386/2023 Rady Gminy Chybie z dnia 21 lutego 2023 r. sprawie zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, na terenie Gminy Chybie narusza prawo w sposób istotny. Taka ocena wynika z dwóch następujących mankamentów podjętego aktu.

Przede wszystkim Kolegium podkreśla, że rozstrzygnięcie o nieważności badanego aktu w całości jest konsekwencją stwierdzonego faktu zaniechania zgłoszenia projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) w trybie określonym w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej jest istotnym naruszeniem prawa. Zgodnie z przywołanym przepisem projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Definicja pomocy de minimis została zamieszczona w art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, gdzie określono, że ilekroć w ustawie jest mowa o pomocy de minimis - należy przez to rozumieć, inną niż pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, pomoc spełniającą przesłanki określone we właściwych przepisach prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy de minimis innej niż pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.

W treści załącznika Nr 1 do uchwały, tj. w § 2 ust. 1, określono krąg beneficjentów dotacji, poprzez wskazanie, iż beneficjentem dotacji mogą być: „Osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna, będąca właścicielem zabytku wpisanego do rejestru lub znajdującego się w gminnej ewidencji zabytków, a także podmiot, który do tego zabytku posiada tytuł prawny wynikający

z użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego może ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu gminy na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku”. W ramach tak skonstruowanego katalogu podmiotów mogących ubiegać się o dotację celową na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach występują potencjalne podmioty, mogące posiadać równocześnie status przedsiębiorcy, zdefiniowany w art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, który stanowi iż przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą, a ponadto przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

Zgodnie z przywołaną ustawą z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej – podmioty udzielające pomocy mają m.in. obowiązek monitorowania takiej pomocy i wydawania beneficjentowi pomocy zaświadczeń stwierdzających, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą de minimis albo pomocą de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Biorąc pod uwagę powyższą okoliczność, że o udzielenie dotacji na finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach na mogą ubiegać się m.in. osoby fizyczne, które mogą równocześnie być przedsiębiorcami, kwestią niezwykle istotną jest odpowiednie monitorowanie udzielanej pomocy publicznej.

Kolegium wskazuje, że ustawowy obowiązek przedłożenia projektu uchwały Prezesowi UOKiK-u w badanym przypadku nie może zostać wyłączony poprzez zastosowane zapisy w § 2 ust. 2 i 3 Załącznika Nr 1 do uchwały w przyjętym brzmieniu: cyt.

„2. Dotacja celowa nie stanowi pomocy de minimis, wobec czego nie obejmuje prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, na terenie Gminy Chybie, wykorzystywanych wyłącznie na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej.

3. W przypadku nieruchomości zabytkowych, w którym jest prowadzona działalność gospodarcza, dotację celową na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane pomniejsza się o udział procentowy przypadający na powierzchnię ww. nieruchomości wykorzystywaną do prowadzenia działalności gospodarczej w odniesieniu do całkowitej jej powierzchni. Obliczenia dokonuje się na podstawie danych będących w posiadaniu Urzędu Gminy w Chybiu ”.

Zastosowana regulacja nie może być uznana za rozstrzygnięcie przesądzające o charakterze przysposobienia finansowego w postaci przyznanej dotacji w kontekście przepisów pomocowych. Ponadto bez znaczenia jest przywoływany w złożonych wyjaśnieniach pisemnych fakt braku na terenie Gminy Chybie podmiotów spełniających definicję przedsiębiorcy dysponujących, tytułem prawnym do zabytków, albowiem każdy akt prawa miejscowego ze swej istoty winien mieć charakter generalny, abstrakcyjny i być skierowany do nieoznaczonych imiennie adresatów.

Ponadto zastosowane de facto wyłączenie z możliwości ubiegania się o dotację podmiotów mających status przedsiębiorcy budzi uzasadnione wątpliwości w świetle przepisu art. 43 ustawy o finansach publicznych, w którym sformułowano jedną z podstawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi – zasadę powszechnego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych – zgodnie z którą prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Zasada ta zawiera dyrektywę dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia prawa miejscowego.

W związku z powyższym Kolegium stwierdziło, że niezgłoszenie projektu programu pomocowego udzielania pomocy de minimis Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w trybie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących

pomocy publicznej, stanowiło istotne naruszenia prawa i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości.

Równocześnie Kolegium odniosło się do poszczególnych zapisów zamieszczonych w badanym akcie, w kontekście regulacji zamieszczonej w art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z tym przepisem 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. Z brzmienia tego przepisu wynika jednoznacznie że organ stanowiący został upoważniony do określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach. Stanowi to stosowne upoważnienie dla lokalnego prawodawcy, czyli tzw. delegację, na podstawie której może być ustanowiony akt prawa miejscowego. Podkreślić ponownie należy, że takie ustawowe upoważnienie szczegółowo określa organ właściwy do wydania stosownego aktu i materię, która może stanowić przedmiot regulacji. Jak zauważył m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w tezie wyroku z dnia 22 lipca 2011 r. (sygn. akt: II OSK 738/11) uchwalając akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy musi uwzględnić, że ten akt winien być wydany nie tylko na podstawie ustawy, ale i w granicach w niej przewidzianych. Ponadto wielokrotnie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym definiowano pojęcie „zasad” występujące w ustawodawstwie. Przykładowo w wyroku Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r. (sygn. akt I GSK 169/21) wskazano, że 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.

Dokonując ceny legalności badanej uchwały Rady Gminy Chybie Kolegium Izby stwierdziło, że część wprowadzonej regulacji na podstawie tego aktu prawa miejscowego wykracza poza zakres delegacji ustawowej sformułowanej w przywołanym art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dotyczy to następujących regulacji objętych załącznikiem pn. „Załącznik Nr 1 do uchwały Nr XLVIII/386/2023 Rady Gminy Chybie z dnia 21 lutego 2023 r. Zasady 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 terenie Gminy Chybie”:

- zapisów zamieszczonych w § 8, wskazujących sposób modyfikacji treści umowy dotacji,
- zapisów zamieszczonych w § 9, regulujących sposób rozliczenia przyznanej dotacji oraz zapisu dotyczącego, iż sposób wykorzystania przyznanej dotacji podlega kontroli Wójta Gminy Chybie.

Ponadto również uregulowania zawarte w treści załącznika Nr 2 do Załącznika do uchwały zatytułowanego „Sprawozdanie z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze gminy Chybie” wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego.

Odnosząc się do treści wyjaśnień przesłanych przez Zastępcę Wójta Gminy Chybie uzasadniających wyżej wskazane zapisy uchwały, Kolegium Izby stwierdziło, że nie są one zbieżne z obowiązującym systemem prawnym regulującym możliwość udzielania dotacji na ochronę zabytków, a w szczególności z przywołanym w tym kontekście art. 221 ustawy o finansach publicznych. Jak trafnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 stycznia 2011 r. (sygn. akt I SA/Kr 1673/10) cyt. „W odniesieniu do dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków pochodzącej z budżetu samorządu terytorialnego brak jest w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przepisów regulujących tryb i zasady jej zwrotu oraz rozliczania, brak też jest

upoważnienia dla regulowania tej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego, zatem w tej materii muszą mieć zastosowanie wspomniane przepisy ustawy o finansach publicznych. Wbrew twierdzeniom (...) , takie upoważnienie dla rady nie wynika z art. 221 ustawy o finansach publicznych. W opinii Sądu dotyczy on wyłącznie dotacji celowych udzielanych dla podmiotów określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz w oparciu o tę ustawę. Dotacja, której dotyczy niniejsza sprawa jest natomiast dotacją celową przyznawaną w oparciu o przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”.

Ponadto Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Gminy Chybie wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego w treści § 8 załącznika Nr 1 do uchwały, regulując w szczególności elementy treści przyszłej umowy dotacji. Stanowi to wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego, albowiem zgodnie z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zarząd jednostki samorządu terytorialnego (odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta), 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:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) 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 dziale V tej ustawy – „Budżet, wieloletnia prognoza finansowa i uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego”.

Z powyżej przytoczonych względów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło nieważność badanej uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej