



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 16 maja 2023 r.

Poz. 6119

### UCHWAŁA NR 7.91.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 28 lutego 2023 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXIII/388/2023 Rady Powiatu Grójeckiego z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526) 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), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1.** Orzeka o nieważności uchwały Nr LXIII/388/2023 Rady Powiatu Grójeckiego z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, 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. 77 pkt 2, art. 81 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840) oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

**§ 2.** Na niniejszą uchwałę służy Powiatowi Grójeckiemu 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 1 lutego 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LXIII/388/2023 Rady Powiatu Grójeckiego z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania.

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 Powiatu Grójeckiego określiła zasady udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków znajdujących się

w granicach administracyjnych powiatu grójeckiego, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykorzystania dotacji i realizacji zadania (§ 1 uchwały).

W § 7 badanej uchwały Rada Powiatu Grójeckiego postanowiła, cyt.

*„1. Udzielenie dotacji Wnioskodawcy prowadzącemu działalność gospodarczą stanowi pomoc de minimis i następuje zgodnie z Rozporządzeniem 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 z późn. zm.), zwanym dalej „Rozporządzeniem KE” lub pomoc inwestycyjną na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, do której mają zastosowanie przepisy rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/ 2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1 z późn. zm.), zgodnie z warunkami, o których mowa w art. 53 tego rozporządzenia.*

*2. Wnioskodawca ubiegający się o dotację stanowiącą pomoc de minimis, zobowiązany jest do złożenia wraz z wnioskiem dodatkowych załączników:*

- 1) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub 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 niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis zgodnie z zakresem i wzorem określonym w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawionych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. z 2010 r. Nr 53, poz. 311 z późn. zm.) albo w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. Nr 121, poz. 810).*

*3. Dotacja stanowiąca pomoc de minimis udzielana jest do końca okresu stosowania Rozporządzenia KE.*

*4. Z postępowania o udzielenie pomocy publicznej w ramach niniejszej uchwały wyłączona jest działalność w rolnictwie i rybołówstwie”..*

Z powyższych uregulowań badanej uchwały wynika, że dotacje mogą być udzielane także podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Tym samym mogą stanowić pomoc de minimis, o której mowa w ustawie 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 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 sugestii i zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z tych samych powodów, w trybie art. 7 ust. 3a powołanej 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 Starostę wyjaśnienia z dnia 15 lutego 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).

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, iż regulacje zawarte w niżej wymienionych paragrafach badanej uchwały tj.:

- § 1 w zakresie wyrazów, cyt. „*sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykorzystania dotacji i realizacji zadania*”,

- § 5 ust. 2, cyt. „*Umowa, o której mowa w ust. 1 powinna określać:*

1) *szczegółowy opis przeznaczenia dotacji i termin jej wykorzystania,*

2) *wysokość dotacji, należną podmiotowi oraz tryb płatności,*

3) *tryb kontroli wykorzystania dotacji,*

4) *sposób rozliczenia udzielonej dotacji i zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji*”,

- § 10 ust. 1, cyt. „*Zarząd Powiatu Grójeckiego, po zapoznaniu się z opinią Komisji, przedkłada rekomendację w sprawie udzielenia dotacji Radzie Powiatu Grójeckiego, która podejmuje w tej sprawie uchwałę określającą:*

1) *podmiot otrzymujący dotację;*

2) *nazwę zabytku;*

3) *nazwę zadania objętego dotacją;*

4) *kwotę przyznanej dotacji*”,

- § 12, cyt. „*1. Beneficjent jest zobowiązany do:*

1) *zamieszczania we wszystkich materiałach informacyjnych, promocyjnych i wydawnictwach oraz w kontaktach z mediami informacji o dotacji otrzymanej z budżetu Powiatu Grójeckiego;*

2) *promocji realizowanego zadania poprzez umieszczenie w widocznym miejscu tablicy informacyjnej.*

2. *Wydatki związane z promocją zadania nie mogą być finansowane z dotacji.*

3. *Przyznanie dotacji nie oznacza, że Powiat Grójecki przejmuje odpowiedzialność za zobowiązania, wierzytelności oraz działalność podmiotu, którego zadanie uzyskało dotację ani też za zabytek, którego dotyczy udzielona dotacja.*

4. *W przypadku stwierdzenia wykorzystania dotacji niezgodnie z umową Beneficjent traci prawo do ubiegania się o dotację z budżetu Powiatu Grójeckiego przez kolejne trzy lata od daty stwierdzenia*”,

- § 13, cyt. „*1. Powiat zastrzega sobie prawo kontroli wykorzystania dotacji.*

2. *W ramach wykonywanej kontroli podmiot obowiązany jest na każde żądanie przedstawiciela powiatu udostępnić właściwą dokumentację oraz udzielać wyjaśnień jak również umożliwić dostęp do miejsc, gdzie jest realizowane zadanie*”,

- § 14, cyt. „*1. Po zakończeniu realizacji zadania, Podmiot składa sprawozdanie udzielającemu dotacji w ciągu 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. Niezłożenie sprawozdania w terminie, wyłącza możliwość ponownego rozpatrzenia wniosku przez okres dwóch lat.*

2. *Rozliczenie dotacji powinno nastąpić w terminie 30 dni od zakończenia realizacji zadania, jednak nie później niż do dnia 31 grudnia roku, w którym udzielana jest dotacja.*

3. *Rozliczenia dokonuje się na podstawie przedkładanych rachunków lub faktur potwierdzających wykonywanie zadania*”,

- § 15, cyt. „*Sprawozdanie, o którym mowa w § 14 ust. 1 Zarząd Powiatu Grójeckiego przedstawia komisji właściwej do opiniowania budżetu i właściwej merytorycznej komisji Rady Powiatu*”,
- § 16, cyt. „*Uchwalenie Regulaminu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru powierza się Zarządowi Powiatu Grójeckiego*”,

wykraczają poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, organ stanowiący powiatu uprawniony jest do określenia zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru.

Przepis ten daje organowi stanowiącemu prawo do określania zasad udzielania dotacji, nie pozwala zaś na regulowanie kwestii dotyczących sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykorzystania dotacji i realizacji zadania.

Kolegium Izby wskazuje, iż stosownie do art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego należy zawarcie umowy, w tym określenie w niej elementów obligatoryjnych sformułowanych na podstawie upoważnienia ustawowego. Ustawodawca nie przypisał organowi stanowiącemu kompetencji do kreowania elementów umowy. To organ wykonawczy, w oparciu o art. 250 ustawy o finansach publicznych, podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze treść tego przepisu.

Zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce samorządu terytorialnego, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczenia dotacji, zawiera umowę, która zawiera w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację przyznawane są 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 nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

W ocenie Kolegium Izby w badanej uchwale Rada Powiatu Grójeckiego nie powinna regulować sposobu i terminu rozliczania dotacji, ponieważ wskazane unormowania powinny zostać uregulowane w umowie zawartej pomiędzy zarządem powiatu a beneficjentem dotacji.

Dodatkowo należy wskazać, iż Rada Powiatu Grójeckiego nie ma podstaw prawnych do stanowienia przepisów kontrolnych. Kolegium Izby zwraca uwagę, iż 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 wykorzystania dotacji.

Zgodnie ze wskazanym przepisem art. 81 ust 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Rada Powiatu Grójeckiego w uchwale w sprawie określenia zasad udzielania dotacji nie była upoważniona do nakładania na beneficjenta dotacji dodatkowych obowiązków związanych z przyznaniem dotacji (zamieszczania w materiałach informacyjnych, promocyjnych i wydawnictwach oraz w kontaktach z mediami informacji o dotacji otrzymanej z budżetu Powiatu Grójeckiego), wprowadzania sankcji w postaci pozbawienia prawa do ubiegania się o dotację z budżetu Powiatu, elementów

określających, co ma zawierać uchwała Rady Powiatu Grójeckiego przyznająca dotację podmiotowi na konkretny zabytek czy też powierzenia Zarządowi Powiatu Grójeckiego uchwalenia Regulaminu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru.

Prawem, a zarazem obowiązkiem organu stanowiącego na podstawie ww. przepisu 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 Powiatu Grójeckiego zakresu upoważnienia ustawowego.

Kolegium Izby wyraża stanowisko, że pod pojęciem „zasady udzielania dotacji celowej” należy rozumieć reguły określające przesłanki merytoryczne o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym, których spełnienie przez potencjalnego dotowanego stanowi główny warunek ubiegania się o dotację oraz normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym można ją przekazać oraz rodzaj zadań, na które może być udzielona.

W kwestii pojęcia „zasady” udzielania dotacji w orzecznictwie prezentowane jest stanowisko, iż pod pojęciem „zasad udzielania dotacji” należy rozumieć sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania tego wniosku, formę załatwienia wniosku (tak: wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 169/21, wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. I SA/Kr 1673/10, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017r. IV SA/PO 160/17).

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”*”.

W § 3 ust. 2 pkt 2 badanej uchwały postanowiono, że dotacja może obejmować nakłady konieczne na przeprowadzenie badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych.

Postanowienia uchwały w powyższym zakresie są sprzeczne z art. 77 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi, iż dotacja może obejmować nakłady konieczne na przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych. Przedmiotowy przepis nie przewiduje czynności związanych z przeprowadzaniem badań archeologicznych.

Kolegium Izby wskazuje, iż na podstawie art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 97, poz. 804), która to zmiana weszła w życie z dniem 24 lipca 2009 r., art. 77 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami otrzymał brzmienie, cyt. „przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych” i tym samym nastąpiło wyeliminowanie z tego przepisu wyrazów, cyt. „badań archeologicznych”. Ustawodawca wprowadził przy tym zasadę, że ewentualne dotacje na prace archeologiczne, mogą być udzielane wyłącznie przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Tak więc, postanawiając w § 3 ust. 2 pkt 2 badanej uchwały, że dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane obejmować może również nakłady obejmujące przeprowadzenie badań archeologicznych, Rada Powiatu Grójeckiego dokonała

regulacji wykraczającej poza ustawowy katalog nakładów koniecznych określony w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i zarazem sprzecznej z art. 77 pkt 2 tej ustawy.

Ponadto rozszerzenie zakresu dotacji udzielanej z budżetu Powiatu Grójeckiego o przeprowadzenie badań archeologicznych stanowi istotne naruszenie art. 81 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który wskazuje na możliwość udzielania dotacji, o których mowa w badanej uchwale w zakresie określonym w art. 77 tej ustawy.

Dodatkowo Kolegium Izby zauważa, iż w § 6 ust. 1 oraz § 9 ust. 3 badanej uchwały użyto wyrazu cyt. „w szczególności”.

W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący wprowadził zapisy, które mogą prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne. Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowione przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (tak: wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/GD 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20).

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

Przewodniczący

**Wojciech Tarnowski**