



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 16 maja 2023 r.

Poz. 6130

### UCHWAŁA NR 8.113.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 14 marca 2023 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XXXVII/240/2022 Rady Gminy Przesmyki z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków znajdujących się na terenie Gminy Przesmyki**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) 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 orzeka, co następuje:**

**§ 1.** Orzeka o nieważności uchwały Nr XXXVII/240/2022 Rady Gminy Przesmyki z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków znajdujących się na terenie Gminy Przesmyki, z powodu istotnego naruszenia art. 71 oraz art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2021 r. poz. 710 z późn. zm.), a także 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.).

**§ 2.** Na niniejszą uchwałę Gminie Przesmyki służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 2 marca 2023 r., tj. po upływie ustawowego terminu wskazanego art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XXXVII/240/2022 Rady Gminy Przesmyki z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków znajdujących się na terenie Gminy Przesmyki.

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.**

W § 1 badanej uchwały Rady Gminy Przesmyki postanowiła, iż z budżetu Gminy Przesmyki mogą być udzielane dotacje celowe na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków znajdujących się na terenie Gminy Przesmyki, będącym obiektem dostępnym publicznie i nie związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej i rolniczej.

W § 2 badanej uchwały ustalono, iż celem dotacji jest wspieranie i uzupełnianie działań właścicieli lub posiadaczy zabytków dla zapewnienia ochrony i konserwacji wartościowych elementów substancji zabytkowej, ze szczególnym uwzględnieniem obiektów sakralnych.

Zakres podmiotowy finansowania opieki nad zabytkami określa art. 71 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, stosownie do którego w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku. Z kolei zakres przedmiotowy finansowania opieki nad zabytkami określa art. 81 ust. 1 przywołanej ustawy, zgodnie z którym w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków 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.

Nie budzi wątpliwości fakt, że badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym skierowane do nieograniczonej liczby adresatów i obowiązujące na terenie całej gminy. W związku z powyższym uregulowania w niej zawarte powinny zostać wydane, zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. na podstawie upoważnień ustawowych.

W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Przesmyki w sposób nieuprawniony ograniczyła zakres przeznaczenia dotacji wyłącznie do zabytków znajdujących się na terenie Gminy Przesmyki, będących obiektami dostępnymi publicznie i nie związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej i rolniczej, ze szczególnym uwzględnieniem obiektów sakralnych, czym w sposób istotny naruszyła przepisy art. 71 oraz art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Powyższe ograniczenia prowadzące do zawężenia kręgu podmiotów mogących uzyskać dotację, jak i zakresu przeznaczenia dotacji jest *de facto* modyfikacją regulacji ustawowej, która jest niedopuszczalna. Na niedopuszczalność modyfikacji regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego zwrócił uwagę WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11 oraz NSA w wyrokach: z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96 i z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97.

Zdaniem Kolegium Izby jakakolwiek próba modyfikowania zapisów ustawowych w uchwale organu stanowiącego jest niedopuszczalna i stanowi istotne naruszenie wskazanych przepisów.

Z przedłożonego przez Przewodniczącego Gminy Przesmyki wyjaśnienia Nr BRJP.0004.2.2023 z dnia 7 marca 2023 r. wynika, że projekt badanej uchwały nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W ocenie Kolegium Izby dotacje mogą dotyczyć budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i rolniczej. Tym samym mogą stanowić pomoc *de minimis* (*de minimis* w rolnictwie), o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Stąd też procedura podejmowania uchwały w niniejszej sprawie powinna uwzględniać przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, co oznacza, że 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 znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, mogą dotyczyć także budynków służących działalności rolniczej, projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zdaniem Kolegium Izby niezgłoszenie projektu uchwały wymienionym organom, stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwał, co zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą 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.

Dalej, w § 8 badanej uchwały Rada Gminy Przesmyki zawarła regulacje dotyczące rozliczenia dotacji poprzez złożenie sprawozdania z wykonania prac lub robót.

Przepis kompetencyjny art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami odnosi się do zasad udzielania dotacji, nie może zatem stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do prowadzenia kontroli realizacji zadania poprzez obowiązek złożenia sprawozdania i dokumentów związanych z realizacją dotowanego zadania. Z przepisu tego wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej, a nie warunków jej rozliczenia.

Następnie w § 9 badanej uchwały Rada Gminy Przesmyki postanowiła, iż w przypadku częściowego lub całkowitego niewykonania dotowanego zadania z przyczyn leżących po stronie beneficjenta lub wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, odpowiednia część przekazanych środków dotacji podlega zwrotowi do budżetu Gminy Przesmyki na zasadach określonych w umowie.

Kolegium Izby wskazuje, iż zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w przepisach ustawy o finansach publicznych, dlatego też nie ma podstaw do odrębnego ich regulowania i powielania w aktach prawa miejscowego. W sytuacji bowiem, gdy w odrębnych ustawach brak jest uregulowań określających zasady i tryb zwrotu dotacji, stosuje się w tym zakresie przepisy ustawy o finansach publicznych.

Końcowo Kolegium Izby zauważa, że w § 5 ust. 3 badanej uchwały określono, cyt. „Termin, o którym mowa w pkt 2 nie dotyczy wniosków o dotacje na prace interwencyjne wynikające z zagrożenia zabytku”. Organ stanowiący przy redagowaniu tego przepisu posłużył się nieistniejącą jednostką redakcyjną punkt (pkt), podczas gdy w treści § 5 występują jedynie ustępy (ust.).

W świetle § 124 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf (§), natomiast paragrafy można dzielić na ustępy, a dopiero ustępy na punkty.

Jak wskazano wyżej Kolegium Izby zwraca uwagę, że badana uchwała z dnia 25 marca 2022 r. została przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie 2 marca 2023 r., a więc z przekroczeniem ustawowego terminu. Kolegium Izby przypomina, że zgodnie z przepisami art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, wójt obowiązany jest do przedłożenia regionalnej izbie obrachunkowej uchwał organu stanowiącego w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Reasumując, badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r. I SA/OI 384/15).

Przewodniczący

**Wojciech Tarnowski**