



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 21 sierpnia 2024 r.

Poz. 8063

UCHWAŁA NR 10.234.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 23 kwietnia 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LX/332/2024 Rady Powiatu Gostynińskiego z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Gostynińskiego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107) 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 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr LX/332/2024 Rady Powiatu Gostynińskiego z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Gostynińskiego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, 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 2023 r. poz. 702), 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 z późn. zm.), art. 250 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) 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 Gostynińskiemu skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie. Do złożenia skargi na uchwałę doręczoną po upływie kadencji Rady Powiatu Gostynińskiego, uprawniona jest Rada Powiatu Gostynińskiego następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru Przewodniczącego Rady Powiatu Gostynińskiego.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LX/332/2024 Rady Powiatu Gostynińskiego z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Gostynińskiego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

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 Gostynińskiego określiła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Gostynińskiego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Projekt przedmiotowej uchwały został przesłany pismem z dnia 8 lutego 2024 r. (znak pisma: IP.0006.1.2024) do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W tym miejscu należy wskazać, iż Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w piśmie z dnia 13 lutego 2024 r. (znak pisma: DMP-1.530.409.2024) wniósł zastrzeżenia, cyt. „Zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831, całkowita kwota pomocy *de minimis* przyznanej przez jedno państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 300 000 EUR w okresie 3 lat, przy czym, zgodnie z pkt 11 preambuły do ww. rozporządzenia, »dla każdego przypadku przyznania nowej pomocy *de minimis* należy uwzględnić całkowitą kwotę pomocy *de minimis* przyznaną w ciągu minionych trzech lat. W związku z powyższym należy skorygować przepis § 7 ust. 3 pkt 1 projektu uchwały, tak aby w zakresie pomocy *de minimis* zgodnej z rozporządzeniem Komisji (UE) 2023/2831 wskazywał na 3 minione lata4, a nie rok bieżący oraz 2 ostatnie lata podatkowe«.”.

Z przesłanego w dniu 18 kwietnia 2024 r. do Izby projektu przedmiotowej uchwały, który został wysłany – jak wskazano powyżej w dniu 8 lutego 2024 r. - do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wynika, iż § 7 ust. 3 pkt 1 zawierał następującą treść, cyt. „W przypadku, gdy wnioskodawca jest przedsiębiorcą tj. podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą, w tym działalność w rolnictwie lub rybołówstwie, do wniosku o udzielenie dotacji zobowiązany jest przedstawić, zgodnie z art. 37 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702):

- 1) zaświadczenia 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 dwóch poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie;”.

Podejmując badaną uchwałę, Rada Powiatu Gostynińskiego w § 7 ust. 3 pkt 1 postanowiła, cyt. „W przypadku, gdy wnioskodawca jest przedsiębiorcą tj. podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą, w tym działalność w rolnictwie lub rybołówstwie, do wniosku o udzielenie dotacji zobowiązany jest przedstawić, zgodnie z art. 37 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702):

- 1) »Okres trzech lat brany pod uwagę do celów niniejszego rozporządzenia należy oceniać w sposób ciągły. Dla każdego przypadku przyznania nowej pomocy *de minimis* należy uwzględnić całkowitą kwotę pomocy *de minimis* przyznaną w ciągu minionych trzech lat.«.”.

Zatem Rada Powiatu Gostynińskiego badaną uchwałą nie skorygowała zapisu § 7 ust. 3 pkt 1, lecz zastąpiła go treścią pkt 11 preambuły do rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*.

Takim działaniem w ocenie Kolegium Izby, Rada Powiatu Gostynińskiego nie uwzględniła zastrzeżeń Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Ponadto dokonała zmiany projektu badanej uchwały poprzez wyeliminowanie z niej zapisów dotyczących obowiązku składania zaświadczeń i oświadczeń o pomocy *de minimis* oraz o pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie.

Skoro zatem Rada Powiatu Gostynińskiego zmieniła zapis § 7 ust. 3 pkt 1 w sposób inny niż wskazał Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, winna przedstawić ponownie projekt badanej uchwały w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej do właściwego organu, w celu umożliwienia temu organowi złożenia ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Celem regulacji zawartej w art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, jest zapewnienie możliwości przedstawienia przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zastrzeżeń do przedłożonego projektu, które winny być przez organ stanowiący uwzględnione. Zatem organ stanowiący Powiatu Gostynińskiego przy podejmowaniu uchwały w przedmiocie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Gostynińskiego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków

winien tak ustalić procedurę jej podejmowania, aby umożliwić wprowadzenie zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Tym samym podjęcie przedmiotowej uchwały przewidującej udzielenie pomocy *de minimis* bez uwzględnienia zastrzeżeń Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, istotnie narusza art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Zdaniem Kolegium Izby projekt uchwały przewidujący zmianę poprzedniego projektu uchwały powinien być zgłoszony zarówno do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak i do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

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, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2023 r. VIII SA/Wa 912/22). 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.

W § 4 badanej uchwały Rada Powiatu Gostynińskiego postanowiła, cyt.

„1. W przypadku dotacji, o której mowa w § 3, przekazanie dotacji następować będzie w transzach ustalonych dla każdego roku budżetowego. Wypłata transzy dotacji w kolejnym roku finansowania możliwa będzie wyłącznie po zatwierdzeniu rozliczenia dotacji udzielonej w poprzednim roku budżetowym.

2. W celu rozliczenia dotacji lub transzy dotacji Beneficjent dotacji składa Staroście Powiatu Gostynińskiemu sprawozdanie z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, sporządzony zgodnie z protokołem wykonanych prac lub robót.

3. Sprawozdanie składa się w terminie do 31 stycznia roku następującego po roku udzielenia dotacji lub transzy dotacji.”.

Stosownie do art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona dotacja przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w trybie określonym odrębnymi przepisami, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

W ocenie Kolegium Izby ww. postanowienia badanej uchwały wykraczają poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Prawem, a zarazem obowiązkiem organu stanowiącego jest ustalenie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane. Wszelkie inne regulacje, stanowią przekroczenie przez Radę Powiatu Gostynińskiego zakresu upoważnienia ustawowego. Właściwość rad powiatów, odnośnie stanowienia w sprawach udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, wynikająca z omawianego przepisu, powinna być rozumiana, jako uprawnienie do określenia ogólnych i generalnych zasad, tj. komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także, na jakie zadania może być udzielana dotacja. Ponadto zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego, 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 termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż termin zwrotu określone w niniejszym dziale.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Kolegium Izby, Rada Powiatu Gostynińskiego, postanawiając o sposobie i terminie rozliczenia dotacji oraz wskazując dokumenty niezbędne do przedłożenia w tym procesie (tj. sprawozdanie), a także warunkując wypłatę transzy dotacji w kolejnym roku finansowania od zatwierdzenia rozliczenia dotacji udzielonej w poprzednim roku budżetowym, istotnie naruszyła art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

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. Przykładowo WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 orzekł, 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«.”.

Następnie w załączniku do badanej uchwały, stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Powiatu Gostynińskiego, Rada Powiatu Gostynińskiego w części „Oświadczenia Wnioskodawcy” wprowadziła zapis o treści, cyt. „Oświadczam, że zapoznałam/em się z zasadami udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze gminy Szczawin Kościelny określonymi w uchwale Rady Gminy Szczawin Kościelny oraz z ogłoszeniem o naborze wniosków”.

Z powyższego oświadczenia wynika, iż potencjalny wnioskodawca ubiegający się o dotację zapoznał się z zasadami udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, obowiązującymi w Gminie Szczawin Kościelny, a nie w Powiecie Gostynińskim. Takie zapisy w aktach prawa miejscowego nie powinny mieć miejsca, albowiem wprowadzają w błąd wnioskodawcę. Kolegium Izby podkreśla, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Ma ona bowiem charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Jej uregulowania winny być na tyle precyzyjne i czytelne, aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne i aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące, nie mieli wątpliwości, co do zapisów w niej zawartych. 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 (tak: wyrok NSA (do 31.12.2003 r.) w Gdańsku 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, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII SA/Wa 524/22 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22).

Już na marginesie wskazać należy, że w § 8 ust. 1 badanej uchwały Rada Powiatu Gostynińskiego postanowiła, cyt. „Wnioski, o których mowa w § 5 składa się do Starosty Powiatu Gostynińskiego.”.

Powyższy zapis w zakresie odesłania do § 5 nie można uznać za prawidłowy, ponieważ ten paragraf nie zawiera uregulowań dotyczących wniosków. Badana uchwała jako akt prawa miejscowego powinna zawierać precyzyjne i czytelne uregulowania.

Mając na uwadze, że badana uchwała w istotny sposób narusza prawo, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium
Bożena Zych