



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 22 sierpnia 2024 r.

Poz. 8082

### UCHWAŁA NR 8.176.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 26 marca 2024 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XC.837.2024 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 22 lutego 2024 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobów jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.**

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.) 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 XC.837.2024 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 22 lutego 2024 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobów jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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) oraz 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.).

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

#### Uzasadnienie

Podstawą uchwalenia badanej uchwały jest m.in. delegacja ustawowa zawarta w przepisie art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Uchwała określa zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku znajdującym się na terenie Miasta Gminy Pruszków, wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Treść badanej uchwały stanowi w istocie powielenie lub modyfikację założeń opracowanych w Rządowym Programie Odbudowy Zabytków, określonym uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. W związku z tym brak jest materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego przez Radę Miasta Pruszkowa, na

podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Zgodnie z ww. Programem, dofinansowanie może być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących udzielenie przez wnioskodawcę dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków, na nakłady konieczne, określone w art. 77 ustawy o ochronie zabytków, na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, o którym mowa w art. 8 ustawy o ochronie zabytków lub znajdującym się w ewidencji zabytków wskazanej w art. 22 tej ustawy. W ocenie Kolegium Izby żaden z wyżej wymienionych przepisów ani żaden inny obowiązujący przepis prawa, w tym ustawy o samorządzie gminnym nie daje kompetencji organowi stanowiącemu do podjęcia badanej uchwały. W celu realizacji Rządowego Programu Odbudowy Zabytków gmina powinna złożyć wnioszek o dofinansowanie z ww. Programu, przy czym dla tych czynności nie jest wymagana odrębna uchwała organu stanowiącego.

W związku z powyższym Rada Miasta Pruszkowa, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, może udzielić dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków na zasadach określonych w osobnej uchwale, natomiast nie posiada ustawowej delegacji do podjęcia odrębnej uchwały (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2023 r. V SA/Wa 1245/23 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2023 r. V SA/ Wa 1246/23).

W § 3 ust. 2 badanej uchwały zawarto zapisy, cyt. „Uchwała o przyznaniu dotacji określać będzie:

- 1) nazwę podmiotu otrzymującego dotację;
- 2) prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, na wykonanie których przyznano dotację;
- 3) kwotę dotacji do przekazania w roku budżetowym lub do przekazania w roku następnym.”

W ocenie Kolegium Izby postanowienia w zakresie, jakie elementy ma zawierać uchwała Rady Miasta Pruszkowa przyznająca dotację podmiotowi na konkretny zabytek (która to uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego), 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 o przekroczeniu przez Radę Miasta Pruszkowa zakresu upoważnienia ustawowego. Przepis art. 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei 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 (tak: np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15). Ponadto 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 konsekwencji należy uznać, że badana uchwała została podjęta bez podstawy prawnej, co istotnie narusza art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Dalej, uchwała przewiduje m.in. udzielenie dla wnioskodawcy dotacji stanowiącej pomoc de minimis oraz pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, o czym jest mowa w § 9 przedmiotowej uchwały.

Kolegium Izby ustaliło, iż projekt badanej uchwały nie był zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ani Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Kolegium Izby przypomina, że procedura podejmowania uchwały na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami 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 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 znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, mogą dotyczyć także zabytków służących działalności rolniczej, projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. 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).

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium

**Bożena Zych**