



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 23 sierpnia 2024 r.

Poz. 8128

### UCHWAŁA NR 12.281.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 21 maja 2024 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr CVIII/568/2024 Rady Miejskiej w Karczewie z dnia 23 kwietnia 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Karczew w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) 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 CVIII/568/2024 Rady Miejskiej w Karczewie z dnia 23 kwietnia 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Karczew w ramach Rządowego Programu Odbudowy 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) i 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.) oraz braku podstawy prawnej do jej podjęcia, co istotnie narusza art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**§ 2.** Na niniejszą uchwałę Gminie Karczew 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 29 kwietnia 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr CVIII/568/2024 Rady Miejskiej w Karczewie z dnia 23 kwietnia 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Karczew w ramach Rządowego Programu Odbudowy 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.**

Zgodnie z § 2 ust. 2 załącznika Nr 1 do badanej uchwały, cyt. „W przypadku ubiegania się o dotację, o którym mowa w niniejszej uchwale, przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą, w tym działalność w zakresie rolnictwa i rybołówstwa, na prace przy zabytkach wykorzystywanych w prowadzonej działalności

gospodarczej dotacja udzielona na podstawie niniejszej uchwały będzie stanowiła pomoc de minimis lub pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie”.

Z ustaleń organu nadzoru wynika, że projekt badanej uchwały nie został zgłoszony - w trybie art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej - Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy, projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z kolei art. 7 ust. 3a ustawy stanowi, że projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Ww. obowiązek przedłożenia ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa oraz Prezesowi UOKiK programu pomocowego stanowi, zdaniem Kolegium Izby, jeden z elementów procedury uchwalania prawa miejscowego.

Tym samym, zaniechanie zgłoszenia uprawnionemu organowi projektu badanej uchwały w sposób istotny narusza art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Stanowisko Kolegium Izby zgodne jest z orzecznictwem sądów administracyjnych (vide: wyrok z dnia 11 stycznia 2023 r. WSA w Warszawie VIII SA/Wa 912/22, cyt. „Warunkiem ważności (legalności) uchwały jest nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, wyznaczającym granice przyjmowanej regulacji, ale również uchwalenie aktu w określonej przepisami procedurze. Wyżej wymieniony obowiązek przedkładania projektów uchwał przewidujących udzielenie pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa stanowi obligatoryjny element procedury podejmowania uchwał w przedmiotowym zakresie. Niezgłoszenie projektu uchwały Prezesowi Urzędu oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwały, co zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, należy zaliczyć do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały (por. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. FSK 3595/13).”.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Karczewie przyjęła zasady udzielania dotacji ze środków Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Karczew, które stanowią załącznik Nr 1 do badanej uchwały.

Organ stanowiący - zarówno w tytule badanej uchwały, w podstawie prawnej, jak i w jednostkach redakcyjnych uchwały - odniósł się do Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, do czego nie posiadał delegacji ustawowej.

Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały organ stanowiący Gminy Karczew wskazał:

- art. 7 ust. 1 pkt 9 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi, że 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.

Zatem delegacja zawarta w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, daje podstawę prawną radzie gminy/ radzie powiatu/ sejmikowi województwa do podjęcia uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Natomiast Rządowy Program Odbudowy Zabytków, zwany także dalej Programem, realizowany jest przez Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. Dofinansowanie z Programu przeznacza się na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach zadań wnioskodawcy polegających na ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w rozumieniu ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Program jest realizowany ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 508 z późn. zm.).

Program określa zasady rozdziału i przekazywania:

- 1) gminom,
- 2) powiatom,
- 3) województwom,

– dofinansowania na realizację zadań inwestycyjnych, mających na celu przeciwdziałanie COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 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.), przyznawanego na podstawie promes udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, o których mowa w art. 69a ust. 1 ustawy. Program określa zasady i tryb udzielenia dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Gmina, przystępując do Programu, akceptuje w pełnym zakresie warunki i zasady dofinansowania ustalone w uchwale Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Treść badanej uchwały stanowi w istocie powielenie założeń opracowanych w Programie. W ocenie Kolegium Izby brak jest materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego przez Radę Miejską w Karczewie na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w ramach Programu. Zgodnie z 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 ustawy o ochronie zabytków.

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.

Dalej, Kolegium Izby zwraca uwagę na uchwalenie w § 6 pkt 3 załącznika Nr 1 do badanej uchwały następującego zapisu, cyt. „, Przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dotacji uwzględnia się w szczególności (...)

zaangażowanie finansowe wnioskodawcy”.

W odniesieniu do ww. zapisu Kolegium Izby orzekło:

- użycie niedookreślonego zwrotu „w szczególności”, który powoduje, że przyjęta regulacja jest niejasna i wprowadza niedozwolony luz interpretacyjny. Stanowisko Kolegium Izby w powyższym zakresie potwierdzają orzeczenia sądów administracyjnych, z których wynika, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, powinny być zredagowane w taki sposób, by dla ich adresatów były zrozumiałe, tzn. by adresaci jej przepisów wiedzieli, w jaki sposób mają się zachować i nie mieli żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (tak: wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 października 2023 r. I SA/Łd 502/23, wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku w z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94);
- uchwalenie zapisu bez upoważnienia ustawowego, cyt. „,Przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dotacji uwzględnia się (...) zaangażowanie finansowe wnioskodawcy”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienie badanej uchwały dotyczące warunkowania oceny wniosku od zaangażowania środków własnych beneficjenta wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu 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 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«.”.

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

Przewodniczący

**Wojciech Tarnowski**