



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 28 marca 2023 r.

Poz. 3185

### UCHWAŁA NR 9/520/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 22 marca 2023 r.

Na podstawie 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) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

#### **stwierdza nieważność**

uchwały Nr LXI/591/2023 Rady Gminy Szydłowo z dnia 24 lutego 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, ich rozliczania oraz kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w części obejmującej:

- w § 4 ust. 2 wyrażenie w brzmieniu: „*w terminie podanym w ogłoszeniu Wójta Gminy Szydłowo o naborze wniosków*”,
  - § 4 ust. 3 uchwały,
  - w § 4 ust. 5 wyrażenie w brzmieniu: „*w terminie*”,
  - w § 6 ust. 3 wyrażenie w brzmieniu: „*złożone po terminie*”,
- z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 1 marca 2023 r., Rada Gminy Szydłowo powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zdecydowała o podjęciu uchwały w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, jej rozliczania oraz kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do wskazanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 22 marca 2023 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby, po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach (innych niż wymienione w punktach od 1 do 14a).

Jak stanowi art. 7 ust. 1 pkt 9 ww. ustawy do zadań własnych gminy należą sprawy kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Natomiast art. 40 ust. 1 ustawy stanowi, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub ujętego w gminnej ewidencji zabytków jest 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), zgodnie z którym 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.

Rada Gminy Szydłowo, wypełniając dyspozycję wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz mając na uwadze postanowienia uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, zdecydowała o podjęciu uchwały w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, jej rozliczania oraz kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 2 marca 2023 r., pod poz. 2419.

Z treści § 3 uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (dalej „Program”) wynika, że:

1) 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 (Dz. U. z 2022 r. poz. 840),

2) dofinansowanie z Programu może być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących:

– finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i 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, do którego tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego posiada wnioskodawca lub jednostka organizacyjna zaliczana do sektora finansów publicznych, podlegająca wnioskodawcy;

– udzielanie 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 myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743, z późn. zm.) projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu (UOKiK), który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z kolei w myśl przepisu art. 7 ust. 3a ww. ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Przedmiotowa uchwała w § 3 ust. 2 przewiduje udzielenie pomocy de minimis. W uzasadnieniu do badanej uchwały nie zawarto informacji dotyczącej przedłożenia Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa projektu przedmiotowej uchwały. W związku z powyższym tut. Izba, na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym wezwała Wójta Gminy Szydłowo (pismo z dnia 9 marca 2023 r., znak: WA-0903/187/4/1/2023) do wyjaśnienia, czy przy podejmowaniu uchwały zachowane zostały wymogi wynikające z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W dniu 15 marca 2023 r. do tut. Izby wpłynęły dokumenty, z których wynika, że projekt uchwały został zgłoszony Prezesowi UOKiK oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że zostały spełnione wymogi z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Oceniając poszczególne postanowienia badanej uchwały Kolegium Izby ustaliło, że w § 4 ust. 2 i 3 Rada postanowiła:

*„2. Wnioski o udzielenie dotacji należy składać w Urzędzie Gminy Szydłowo w terminie podanym w ogłoszeniu Wójta Gminy Szydłowo o naborze wniosków.*

*3. O zachowaniu terminu do złożenia wniosku decyduje data wpływu do Urzędu Gminy Szydłowo”.*

Ponadto w § 6 ust. 3 Rada postanowiła: *„Wnioski złożone po terminie, niekompletne lub złożone przez podmioty nieuprawnione podlegają odrzuceniu.”*. Określony w § 4 ust. 2 termin złożenia wniosku o udzielenie dotacji, oznacza scedowanie kompetencji w tym zakresie na organ wykonawczy czyli Wójta Gminy Szydłowo, co pozostaje w sprzeczności z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Niewątpliwie do zasad udzielania dotacji należy ustalenie terminu składania wniosków. Wobec powyższego to Rada Gminy Szydłowo winna określić termin składania wniosku o udzielenie dotacji.

Zatem Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrażenia w brzmieniu: *„w terminie podanym w ogłoszeniu Wójta Gminy Szydłowo o naborze wniosków”* zawartego w § 4 ust. 2 uchwały, a w konsekwencji również postanowienia § 4 ust. 3 uchwały oraz wyrażenia w brzmieniu: *„w terminie”* zawartego w § 4 ust. 5 uchwały, jaki i wyrażenia w brzmieniu: *„złożone po terminie”* zawartego w § 6 ust. 3 uchwały.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględnić treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) *„organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”*, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że *„zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”*.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w tytule uchwały wskazano, iż określa ona m.in. zasady i tryb rozliczania oraz kontroli dotacji udzielanych na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków,

co jest niezgodne z treścią uchwały, w której nie zawarto regulacji w tym zakresie, a także z zakresem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zawarta w tym przepisie norma kompetencyjna upoważnia organ stanowiący do określenia wyłącznie zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Powyższe potwierdza stanowisko zawarte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 r. (sygn. akt IV SA/Po 160/17), zgodnie z którym: „z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej, a już nie trybu, sposobu czy warunków jej rozliczenia oraz kontroli zleconych zadań”.

Kolegium Izby wskazuje ponadto, iż wystąpiła niespójność w zakresie postanowień zawartych w § 9 ust. 1 uchwały, w którym zamieszczono odwołanie do postanowień § 7 zamiast § 8 uchwały w zakresie odnoszącym się do rozstrzygnięcia postępowania mającego na celu wyłonienie wykonawcy prac przy zabytku. Zauważyć należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być sformułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny być wewnętrznie spójne.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu  
Grażyna Wróblewska  
(-) z up. Aldona Pruska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.