



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 21 marca 2024 r.

Poz. 3097

### UCHWAŁA NR 7/323/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 13 marca 2024 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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

#### **stwierdza nieważność**

uchwały Nr LV/518/2023 Rady Gminy Skulsk z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków i gminnej ewidencji zabytków położonych na obszarze Gminy Skulsk, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotowa uchwała doręczona została na wezwanie Izby w dniu 6 marca 2024 r. Rada Gminy Skulsk powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków i gminnej ewidencji zabytków położonych na obszarze Gminy Skulsk.

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 przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 13 marca 2024 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby 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.

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, z późn. zm.), 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 Skulsk powołując się na dyspozycję wynikającą z ww. przepisu, podjęła badaną uchwałę.

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 7 grudnia 2023 r., pod poz. 11382.

Kolegium Izby wskazuje, że w sytuacji, gdy uchwała przewiduje udzielenie pomocy publicznej lub pomocy de minimis (w tym pomocy de minimis w rolnictwie) uchwała taka powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących danego rodzaju pomocy. Badana uchwała przewiduje udzielania pomocy de minimis, o czym świadczą zapisy § 6 ust. 2, § 9 ust. 3 oraz § 10 postanowień uchwały.

W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702) projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (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.

Programem pomocowym może być m.in. uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie której podmioty prowadzące działalność gospodarczą będą mogły ubiegać się o udzielenie pomocy publicznej (np. w formie udzielenia dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego). W myśl przywołanych powyżej przepisów warunkiem podjęcia uchwały, której przedmiotem byłoby udzielenie pomocy de minimis lub pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jest zgłoszenie projektu tej uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Prezes Urzędu lub minister właściwy do spraw rolnictwa w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy, które organy jednostki samorządu terytorialnego powinny uwzględniać podejmując uchwałę dotyczącą udzielenia pomocy de minimis lub pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.

Z nadesłanych dnia 6 marca 2024 r. pism wyjaśniających Wójta Gminy Skulsk wynika, że:

– projekt przedmiotowej uchwały został pozytywnie zaopiniowany przez Prezesa UOKiK. W załączeniu pismo UOKiK z dnia 28 listopada 2023 r. (w odpowiedzi na pismo Urzędu Gminy Skulsk z dnia 13 listopada 2023 r.) informujące, iż Prezes nie zgłasza zastrzeżeń do przedmiotowego projektu uchwały.

– *projekt uchwały nie był opiniowany z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi.*

Z przedłożonych dokumentów wynika zatem, że Gmina nie wystąpiła o opinię do ministra właściwego do spraw rolnictwa.

Powyższe wskazuje, że przy podejmowaniu uchwały doszło do naruszenia przepisu art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którym projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu również ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Uchwała została zatem podjęta z istotnym naruszeniem ww. przepisu prawa, co stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedurę (tryb) podejmowania uchwał.

Nadto należy wskazać na występujące w przedmiotowej uchwale nieprawidłowości, tzn. w postanowieniu § 11 ust. 3 uchwały Rada zawarła zapis, iż *"Dotacja udzielona z budżetu gminy wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości – podlega zwrotowi do budżetu na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych"*.

Zdaniem Kolegium Izby, postanowienie § 11 ust. 3 uchwały modyfikuje regulacje przepisu art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), bowiem wymieniony przepis art. 251 określa, że zwrotowi do budżetu podlega również dotacja niewykorzystana do końca roku budżetowego. Natomiast w postanowieniu § 11 ust. 3 wymieniono jedynie przypadki określone art. 252 ustawy o finansach publicznych (dotacji wykorzystanych niezgodnie

z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości), a pominięto dotacje niewykorzystane do końca roku budżetowego (art. 251).

Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować tego, co zostało uregulowane ustawą, jak również dokonywać zmian przepisów ustawy. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02, jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. W uchwale można natomiast odesłać do stosowania odpowiednich przepisów ustawy.

W ocenie Kolegium Izby powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalna, także z uwagi na fakt, iż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 518/11).

Z kolei z postanowienia § 9 ust. 2 pkt 1 uchwały wynika, że do wniosku o udzielenie dotacji winien być dołączony *dokument potwierdzający wpis obiektu do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków*.

W załączniku Nr 1 do badanej uchwały, pn. "Wniosek o udzielenie w roku ... dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków położonym na obszarze gminy Skulsk" pod lit. "K. Wykaz wymaganych dokumentów (dołączonych do wniosku)\*" tiret pierwsze zapisano *"Kopia decyzji o wpisie do rejestru zabytków lub zaświadczenie właściwego organu, że zabytek, którego dotyczy wniosek znajduje się w gminnej ewidencji zabytków"*.

Zgodnie z art. 220 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.): *Organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli:*

- 1) *znane są one organowi z urzędu;*
- 2) *możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie:*
  - a) *posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych,*
  - b) *rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,*
  - c) *wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,*
  - d) *przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych).*

Z kolei w myśl przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:

1. *Wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy. W gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte:*

- 1) *zabytki nieruchome wpisane do rejestru;*
- 2) *inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków;*
- 3) *inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków (art. 22 ust. 4 i 5).*

2. *Rejestr zabytków, zwany dalej "rejestrem", dla zabytków znajdujących się na terenie województwa prowadzi wojewódzki konserwator zabytków.*

Rejestr prowadzi się w formie odrębnych ksiąg dla zabytków nieruchomych, ruchomych oraz archeologicznych (art. 8 ust. 1 i 2). Na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków informację o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 8 ust. 6).

W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy Skulsk stanowiąc w badanej uchwale o obowiązku załączenia do wniosku o udzielenie dotacji „dokumentu potwierdzającego wpis obiektu do gminnej ewidencji zabytków” oraz „zaświadczenie właściwego organu, że zabytek, którego dotyczy wniosek znajduje się w gminnej ewidencji zabytków”, wykroczyła poza swoje kompetencje ustawowe, wynikające z przepisów art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i w sposób istotny naruszyła przepisy art. 220 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Rada nałożyła na wnioskodawcę obowiązek przedłożenia dokumentów na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, które są znane organowi z urzędu i dane zawarte w tych dokumentach są możliwe do ustalenia przez organ na podstawie posiadanej przez niego ewidencji (gminnej ewidencji zabytków).

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że niezachowany został termin przedłożenia uchwały do nadzoru wynikający z przepisów art. 90 ustawy o samorządzie gminnym (tj. 7 dni od dnia jego podjęcia) – uchwała Nr LV/518/2023 Rady Gminy Skulsk w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków położonych na obszarze Gminy Skulsk została podjęta w dniu 28 listopada 2023 r., natomiast do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wpłynęła w dniu 6 marca 2024 r.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska

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.