

**Uchwała nr 56/2023**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach**  
**z dnia 25 września 2023 roku**

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LIII/310/2023 Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie zasad przekazania środków dofinansowania w formie dotacji przez Gminę Słupia Konecka z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki (sprawozdawca), Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska

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) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

**stwierdza nieważność**

uchwały nr LIII/310/2023 Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie zasad przekazania środków dofinansowania w formie dotacji przez Gminę Słupia Konecka z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków z powodu naruszenia 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 ze zm.), oraz art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702)

**Uzasadnienie**

Uchwała nr LIII/310/2023 w sprawie zasad przekazania środków dofinansowania w formie dotacji przez Gminę Słupia Konecka z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków (zwana dalej uchwałą nr LIII/310/2023 lub uchwałą) wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 11 września 2023 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 25 września 2023 roku.

O terminie tym powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art.18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium wzięli udział przedstawiciele Gminy Słupia Konecka.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały wystąpiło istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków - 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.

Powyższy przepis stanowi materialnoprawną podstawę do podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Co prawda, ustawodawca nie wskazał, jakie elementy winny znaleźć się w uchwale podjętej na podstawie powołanego przepisu, jednak zgodnie ze stanowiskiem przedstawicieli doktryny przez pojęcie "zasady" należy rozumieć normy określające, komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także wskazujące zadania, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku. (por. A. Ginter, A. Michalak, Komentarz do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; pub. Lex 2016 r.).

Odnosząc to także do zasad języka polskiego wskazać należy, że słowo "zasada" oznacza prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach (por. słownik Języka polskiego PWN). Zatem przez pojęcie "zasady" należy rozumieć również normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji.

Rozpatrywana uchwała nie określiła w żaden sposób kręgu podmiotów które mogą się starać o przedmiotową dotację na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, oraz także nie wskazała aplikującemu podmiotowi jaki powinien złożyć wniosek i co w tym wniosku powinno się znajdować.

Z uwagi na powyższe, organ stanowiący gminy powinien był treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego upoważnienia i przysługujących kompetencji wynikających, w tym przypadku, z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz z art. 40 ust. 1 usg, zgodnie z którym

organom stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych.

Ponadto treść uchwały w znacznej części stanowi w istocie powtórzenie zapisów uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wraz z załącznikiem oraz Regulaminu naboru wniosków o dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, a tym samym stoi w sprzeczności z § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. 2016 r. poz.283) w sprawie Zasad techniki prawodawczej, który zakazuje powtarzania w aktach prawa miejscowego przepisów ustaw oraz innych przepisów ustawowych.

Podkreślić należy także, że uchwała w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym adresowane do podmiotów pozostających na zewnątrz struktury samorządu terytorialnego. Regulacje zawarte w aktach prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych podmiotów uprawnionych. Dla tych przepisów są wymagane bowiem wyższe standardy jednoznaczności i określoności, czemu treść zapisów przedmiotowej uchwały nie odpowiada.

Na mocy § 6 ust 2 Rada Gminy Słupia Konecka postanowiła o treści umowy o przyznaniu dotacji. Uregulowania te wykraczają poza kompetencje przypisane organowi stanowiącemu w art. 81 ust.1 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 250 ustawy o finansach publicznych. To Wójt Gminy, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wykonuje uchwały i zadania gminy określone przepisami prawa. Do kompetencji organu wykonawczego należy zatem zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej w sposób określony przepisami art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium ponadto wskazuje, iż zapisy § 7 uchwały dotyczące rozliczania dotacji wykraczają również poza delegację określoną w art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Uchwała nr LIII/310/2023 określiła zasady przekazania środków dofinansowania w formie dotacji przez Gminę Słupia Konecka z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków postanawiając w § 2 ust. 1-4:

1. Jeżeli o dotację ubiega się podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji, dotacja - w zakresie w jakim dotyczy tej działalności — stanowi pomoc de minimis w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L nr 352 z 24.12.2013 r. z późn. zm.).

2. Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy:

3. wszystkich zaświadczeń 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 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie;

4. informacji określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. z 2010 r. nr 53, poz. 311 z późn. zm.).

Z powyższych zapisów wynika, że w kręgu adresatów uchwały są również podmioty prowadzące działalność gospodarczą, a udzielenie dotacji tym podmiotom stanowić będzie pomoc de minimis, o której mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Zatem ich udzielenie powinno uwzględniać warunki dopuszczalności tej pomocy określone w przepisach prawa Unii Europejskiej, a w szczególności w przepisach rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz.U.UE.L 2013.352.1 z 18.12.2013); rozporządzenia Komisji (WE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L 2013. 352. 9 z 24.12. 2013 r. z późn.zm.) oraz rozporządzenia Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz. Urz. L 2014. 190. 45 z 28.06. 2014 r. z późn.zm.).

W odniesieniu do badanej uchwały należało zatem spełnić wymogi proceduralne określone w art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którymi projekt programu pomocowego (w tym przypadku projekt uchwały) przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, które to organy w terminie 14 dni mogą przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Zastrzeżenia te organy jednostek samorządu terytorialnego powinny uwzględniać podejmując uchwałę dotyczącą udzielenia pomocy de minimis.

W piśmie z dnia 13 września 2023 r. Zastępca Wójta Gminy Słupia Konecka poinformował, że projekt przedmiotowej uchwały nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Przedłożenie projektu uchwały przewidującego udzielenie pomocy de minimis Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów a w tym przypadku również ministrowi właściwemu w sprawach rolnictwa jest jednym z elementów procedury podejmowania uchwały, a zaniechanie tej czynności stanowi, w ocenie Kolegium, istotne naruszenie art. 7 ust. 3 i 3a ww. ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności danego aktu w całości.

W związku z powyższym Kolegium uznało, że przedmiotowa uchwała naruszyła art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej i postanowiło jak w sentencji.

## **Pouczenie**

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach  
***Damian Grzelka***