



**UCHWAŁA NR 31/89/2023**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI**

**z dnia 8 listopada 2023 r.**

w sprawie: Uchwały Nr LXVII/522/23 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 29 września 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku z terenu powiatu zgierskiego wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:**

- |                                  |                                |
|----------------------------------|--------------------------------|
| <b>1/ Ryszard Paweł Krawczyk</b> | <b>8/ Bogusław Wenus</b>       |
| <b>2/ Beata Kaczmarek</b>        | <b>9/ Radosław Hrychorczuk</b> |
| <b>3/ Roman Drozdowski</b>       | <b>10/ Aneta Jakubczak</b>     |
| <b>4/ Anna Kaźmierczak</b>       | <b>11/ Zofia Dolewka</b>       |
| <b>5/ Bogdan Łągwa</b>           | <b>12/ Krzysztof Kozik</b>     |
| <b>6/ Łukasz Szczepanik</b>      | <b>13/ Anna Adamczewska</b>    |
| <b>7/ Magdalena Budziarek</b>    |                                |

Po rozpoznaniu w dniu 8 listopada 2023 roku Uchwały nr LXVII/522/23 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 29 września 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku z terenu powiatu zgierskiego wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz.1325)

**uchwała, co następuje:**

stwierdza nieważność uchwały nr LXVII/522/23 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 29 września 2023r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku z terenu powiatu zgierskiego wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, z powodu naruszenia prawa, tj.: art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity. 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 (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 840)

**Uzasadnienie**

Uchwała nr LXVII/522/23 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 29 września 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku z terenu powiatu zgierskiego wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 16 października 2023 roku,

a zbadana została przez Kolegium na posiedzeniu w dniu 8 listopada 2023 roku. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym oraz art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, upoważniającego organy stanowiące gminy, powiatów, samorządów województw do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Kolegium stwierdziło, że z regulacji zamieszczonych w § 1 ust. 2, 3 i 4 Uchwały wynika, że dotacja może stanowić pomoc de minimis, pomoc de minimis w rolnictwie lub pomoc de minimis w rybołówstwie. Tym samym Uchwała stanowi program pomocowy, natomiast jej projekt nie został przekazany Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Powyższe oznacza, że Uchwała została podjęta z naruszeniem art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej. Zgodnie z przywołanymi przepisami projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 7 ust. 3 ustawy), a projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa (art. 7 ust. 3a), które to podmioty w terminie 14 dni mogą przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Kolegium Izby podkreśla, że upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania przedmiotowej dotacji wynika wprost z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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. Kolegium Izby wskazuje, że w pojęciu „zasad udzielania dotacji” w rozumieniu tego przepisu mieszczą się ustalenia dotyczące tego komu mogą być udzielone dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, zasady postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia tego wniosku (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., sygn. I GSK 169/21, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. I SA/Kr 1673/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 października 2019 r., sygn. I SA/Gd 782/19). Kolegium Izby podnosi również, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wykonując swoje kompetencje w zakresie uchwalania aktu prawa miejscowego ma obowiązek uwzględniać treść normy ustawowej, zawierającej upoważnienie do podjęcia takiego aktu. Wskazać przy tym należy, że normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2013 r., sygn. II GSK 299/12) organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia i nie jest uprawniony do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W załączniku do Uchwały stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji, w części dotyczącej oświadczeń, w punkcie 5 Rada Powiatu nałożyła na wnioskodawcę obowiązek złożenia oświadczenia, że „nie zalegam/my z *płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych*”. W ocenie Kolegium Izby nałożenie na wnioskodawcę obowiązku złożenia oświadczenia tej treści wykracza poza zakres upoważnienia z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad

zabytkami. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, określając zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, nie posiada kompetencji do żądania złożenia oświadczenia przez wnioskodawcę, że nie zalega on z płatnościami na rzecz podmiotów publicznoprawnych. Przyjmuje się, że o dotacje na prace lub roboty przy zabytkach mogą ubiegać się te podmioty, które stosownie do art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami są zobowiązane do finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tych zabytkach. Ustawodawca nie uzależnił otrzymania dotacji na prace lub roboty przy zabytku od niezalegania przez ubiegającego się o dotację z jakimikolwiek płatnościami i nie przewidział możliwości żądania składania oświadczenia tej treści, nie wprowadził więc tego rodzaju ograniczenia kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację. Takiego kryterium podmiotowego nie mogą również wprowadzać organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w aktach prawa miejscowego przy okazji regulowania spraw związanych z udzielaniem dotacji na realizację zadań publicznych. Wymaganie złożenia oświadczenia o niezaleganiu z płatnościami na rzecz podmiotów publicznoprawnych powoduje bowiem wykluczenie podmiotów zalegających z płatnościami na rzecz podmiotów publicznoprawnych, przez co następuje zawężenie kręgu potencjalnych beneficjentów dotacji, unormowanego w art. 71 ust. 1. Ponadto oświadczenie o niezaleganiu z płatnościami na rzecz podmiotów publicznoprawnych według stanu na dzień złożenia wniosku o udzielenie dotacji nie zapewnia prawidłowej realizacji zadania, a zaleganie z płatnościami nie pozostaje w żadnym związku z zadaniem, na które ma być udzielona dotacja.

W załączniku do Uchwały stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji, w części dotyczącej oświadczeń, w punkcie 8 Rada Powiatu nałożyła na wnioskodawcę obowiązek złożenia oświadczenia, że: *„Jest mi znana odpowiedzialność karna, w szczególności za złożenie podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu albo złożenie nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania dofinansowania, wynikająca z art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku - Kodeks karny”*. W ocenie Kolegium Izby wymaganie złożenia przez ubiegającego się o przyznanie dotacji powyższego oświadczenia również wykracza poza zakres upoważnienia określonego w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ani ten przepis, ani żaden inny przepis tej ustawy nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podmiot ubiegający się o przyznanie dotacji obowiązku składania oświadczenia o znajomości przepisów kodeksu karnego w zakresie ponoszenia odpowiedzialności za podanie danych niezgodnych z rzeczywistością. Nałożenie takiego obowiązku na składającego wniosek może mieć miejsce wyłącznie wtedy, gdy przepis ustawy o tym wprost stanowi. W wyroku z dnia 4 marca 2015 r., sygn. akt I SA/Kr 52/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie podkreślił, że: *„Słuszne jest zatem stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas - w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji - możliwym byłoby odwołanie się przez organ do pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), czy złożenia oświadczenia o posiadaniu wiedzy odnośnie do takiej odpowiedzialności. Wskazane przepisy ustawy o podatku rolnym, o podatku leśnym o podatkach i opłatach lokalnych nie przewidują takiej możliwości, zaś ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego gminy nie można domniemywać”*. W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, której art. 81 ust. 1 stanowi podstawę podjęcia badanej uchwały, również nie przewidziano takiej możliwości, stąd Kolegium Izby uznało, że nałożenie przedmiotowego obowiązku wykracza poza upoważnienie ustawowe udzielone organowi stanowiącemu w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Jednocześnie Kolegium Izby uznało, że nałożenie na wnioskodawcę obowiązku złożenia oświadczenia z pkt 2 wniosku o udzielenie dotacji nie ma odzwierciedlenia w ustalonych przez Radę warunkach udzielania dotacji. Rada Powiatu zobowiązała bowiem wnioskodawcę do złożenia oświadczenia o treści „w odniesieniu do wydatków przeznaczonych do sfinansowania ze środków Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (poza udziałem własnym), że nie otrzymał żadnych środków publicznych, ani innych form wsparcia, a w przypadku otrzymania dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków nie będzie wnioskował o takie dofinansowanie w odniesieniu do takich wydatków”, nie wprowadzając jednocześnie w treści uchwały regulacji wyłączających możliwość ubiegania się o udzielenie dotacji w sytuacji gdy wnioskodawca mógłby otrzymać środki na sfinansowanie przedmiotowej inwestycji z jakichkolwiek innych źródeł niż środki pochodzące z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Tym samym Kolegium uznało, że nałożenie na wnioskodawcę obowiązku złożenia oświadczenia o ww. treści wykracza poza zakres upoważnienia z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Nadto Kolegium stwierdziło, że poprzez zapis §3 ust. 3 uchwały, w którym zobowiązano wnioskodawcę do dołączenia dokumentów potwierdzających okoliczności wskazane w treści złożonego wniosku Rada Powiatu nie sprecyzowała o jakie dokumenty i okoliczności chodzi. Zdaniem Kolegium Izby postanowienia aktów prawa miejscowego powinny być formułowane w sposób precyzyjny, czytelny, jasny i wyczerpujący, tak by adresat nie miał żadnych wątpliwości co do dokumentów, do których złożenia jest zobligowany i jakie okoliczności uruchamiają ten obowiązek. Kolegium Izby podkreśla, że również według utrwalonego orzecznictwa sądowego uchwały podejmowane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. SA/Gd 2949/94)

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium**

**Prezes RIO w Łodzi**

**Ryszard Paweł Krawczyk**