

UCHWAŁA NR 0102-165/24

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 3 kwietnia 2024 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr LVI/341/2024 Rady Gminy Lubomino z dnia 19 marca 2024 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad przyznawania i rozliczenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

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 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2023 r. poz. 40 ze zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr LVI/341/2024 Rady Gminy Lubomino z dnia 19 marca 2024 r. "zmieniająca uchwałę w sprawie zasad przyznawania i rozliczenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków".

UZASADNIENIE

Rada Gminy Lubomino w dniu 19 marca 2024 r. podjęła uchwałę Nr LVI/341/2024 „zmieniająca uchwałę w sprawie zasad przyznawania i rozliczenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków”.

W dniu 22 marca 2024 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 28 marca 2024 r. zawiadomiono Gminę Lubomino, iż przedmiotowa uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 3 kwietnia 2024 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Lubomino nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy

jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby, badając przedmiotową uchwałę stwierdziło co następuje:

Rada Gminy Lubomino, korzystając z kompetencji określonej w 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.), dokonała zmiany uchwały określającej zasad przyznawania i rozliczenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Badaną uchwałą dokonano zmiany uchwały Nr V/24/2006 Rady Gminy Lubomino z dnia 28 września 2006 r. w sprawie zasad przyznawania i rozliczenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

W § 1 pkt 5 badanej uchwały zapisano, że w uchwale Nr V/24/2006 z dnia 28 września 2006 r. dodaje się § 2a w brzmieniu:

„§ 2a. 1. Jeżeli o dotację ubiega się podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji, w tym działalności w zakresie rolnictwa lub rybołówstwa, dotacja w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia tej działalności stanowi pomoc de minimis, pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, w rozumieniu:

- 1) Rozporządzeniu Komisji (UE) Nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L, 2023/2831 z 15.12.2023), w takim przypadku pomoc de minimis na podstawie niniejszej Uchwały może być udzielana do dnia 30 czerwca 2031 r.;
- 2) 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 352.9 z 24.12.2013 z późn. zm.), w takim przypadku pomoc de minimis w sektorze rolnym na podstawie niniejszej Uchwały może być udzielana do dnia 30 czerwca 2028 r.;
- 3) 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. UE L. 190.45 z 28.06.2014 r. z późn. zm.), w takim przypadku pomoc de minimis na podstawie niniejszej Uchwały może być udzielana do dnia 30 czerwca 2028 r.,
- 4) W przypadkach określonych w ust. 1 dotacja udzielana jest zgodnie z w/w rozporządzeniami.

2. W przypadku, gdy wnioskodawca jest przedsiębiorcą, w tym prowadzącym działalność w rolnictwie lub rybołówstwie, do wniosku o udzielenie dotacji winien dołączyć zaświadczenia o pomocy publicznej jaką wnioskodawca otrzymał w ciągu minionych trzech lat, albo oświadczenie o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenie o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie, sporządzone w zakresie i według zasad określonych w art. 37 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).”

Analizując stan faktyczny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło, że dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielana także podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Z powyższego wynika, że omawiana dotacja może stanowić pomoc publiczną lub pomoc de minimis, o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W związku z tym faktem, w odniesieniu do badanej uchwały, należało spełnić wymogi proceduralne określone w art. 7 ust. 3 i art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którymi odpowiednio cyt.: „Projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić

zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy”; „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”. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do projektu uchwały przewidującej udzielenie pomocy de minimis przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie przez ministra właściwego do spraw rolnictwa, powinny one zostać uwzględnione przez organy jednostek samorządu terytorialnego przy podejmowaniu uchwały dotyczącej udzielenia pomocy de minimis.

Kolegium Izby stwierdziło, że w dokumentacji uchwały Nr LVI/341/2024 Rady Gminy Lubomino z dnia 19 marca 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad przyznawania i rozliczenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, brak jest informacji czy projekt przedmiotowej uchwały został przekazany Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

W ocenie Kolegium Izby, niedopełnienie obowiązku zgłoszenia uprawnionym organom projektu badanej uchwały, w którym przewiduje się udzielenie pomocy de minimis, stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Obowiązek przedkładania stosownego projektu uchwały, przewidującego udzielenie pomocy de minimis Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, stanowi jeden z elementów procedury podejmowania uchwały w wyżej wymienionym zakresie przedmiotowym. Nieuzyskanie omawianych opinii stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące orzeczeniem nieważności uchwały Nr LVI/341/2024 Rady Gminy Lubomino z dnia 19 marca 2024 r. "zmieniająca uchwałę w sprawie zasad przyznawania i rozliczenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków".

Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Gminy Lubomino, podejmując uchwałę Nr LVI/341/2024 w sposób istotny naruszyła przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w szczególności poprzez niedopełnienie obowiązku zgłoszenia uprawnionym organom projektu badanej uchwały, tj. Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, co skutkowało stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Kolegium Izby zauważa również, iż z przywołanego już wcześniej art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika, iż 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 stwierdza, że 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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ 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 uregulowane ustawowo, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), gdyż jest adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegacje nałożone przez ustawodawcę.

W § 1 pkt 4 badanej uchwały, Rada Gminy Lubomino postanowiła, że w § 2 uchwały Nr V/24/2006 dnia 28 września 2006 r. dodaje się ust. 3 w brzmieniu: „W razie uzyskania przez Gminę dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków dotacja może być udzielona w wysokości do 100 % nakładów, o których mowa w ust. 2, zgodnie z zasadami ustanowionymi Rządowym Programem Odbudowy Zabytków”.

Rządowy Program Odbudowy Zabytków ustanowiono uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Kolegium Izby zauważa, że uchwały Rady Ministrów, zgodnie z art. 93 ust. 1 i 3 w związku z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty prawne, oraz podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Ponadto art. 87 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy Lubomino odsyłając badaną uchwałą do „zasad ustanowionych Rządowym Programem Odbudowy Zabytków”, które będą miały ewentualnie zastosowanie przy realizacji zadań, przekroczyła ustawowe upoważnienie wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rada Gminy Lubomino winna w sposób pełny i kompleksowy sama ustalić te zasady. Należy podkreślić, że organ wykonujący kompetencję prawotwórczą nie jest umocowany do wprowadzania odesłań do programów zewnętrznych. Rada Gminy Lubomino wprowadzając takie postanowienia, w ocenie Kolegium Izby, w sposób istotny naruszyła wyżej wymieniony przepis. Powyższe postanowienia pozostają w sprzeczności z przepisem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi o wyłącznej kompetencji organu stanowiącego do określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane.

Kolegium Izby wskazuje, że to do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy, jak wspomniano powyżej, określenie zasad i trybu udzielania dotacji. Kolegium Izby wyraża stanowisko, że pod pojęciem „zasady udzielania dotacji celowej” należy rozumieć reguły określające przesłanki merytoryczne o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym, których spełnienie przez potencjalnego dotowanego stanowi główny warunek ubiegania się o dotację, a także normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym można ją przekazać oraz rodzaj zadań, na które może być udzielona. W kwestii pojęcia „zasady” udzielania dotacji w orzecznictwie prezentowane jest stanowisko, iż pod pojęciem „zasad udzielania dotacji” należy rozumieć sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpatrzenia tego wniosku, formę załatwienia wniosku (tak: wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 169/21, wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. I SA/Kr 1673/10, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 r. IV SA/PO 160/17).

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, iż w § 1 badanej uchwały zapisano, że wprowadza się zmiany w § 2 uchwały Nr V/24/2006 z 28 września 2006 r., podczas gdy w rzeczywistości zmiany dotyczyły tytułu zmienianej uchwały oraz jej § 1 i 2. Stosownie do § 6 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) przepisy projektów aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjęć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do

podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes

Bogdan Gaber