

UCHWAŁA NR 0102-40/24

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 24 stycznia 2024 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr LXII.393.2023 Rady Gminy Miłki z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Miłki.

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 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 08 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2023 r., poz. 40 ze zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr LXII.393.2023 Rady Gminy Miłki z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Miłki.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Miłki w dniu 28 grudnia 2023 r. podjęła uchwałę Nr LXII.393.2023 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Miłki.

W dniu 09 stycznia 2024 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 18 stycznia 2024 r. zawiadomiono Gminę Miłki, iż przedmiotowa uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 24 stycznia 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 Miłki 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 Miłki, 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), ustaliła zasady udzielania z budżetu Gminy Miłki dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujące się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Miłki.

W § 8 ust. 1 badanej uchwały, Rada Gminy Miłki postanowiła, że cyt.:

„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) 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 352.1 z 24.12.2013), w takim przypadku pomoc de minimis na podstawie niniejszej Uchwały może być udzielana do dnia 30 czerwca 2024 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 2024 r."

Z § 8 ust. 2 przedmiotowej uchwały wynika, że w przypadku gdy, wnioskodawca jest przedsiębiorcą, do wniosku o udzielenie dotacji winien dołączyć dokumenty sporządzone w zakresie i według zasad określonych w art. 37 ust.1 i 2 ustawy 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 LXII.393.2023 Rady Gminy Miłki z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Miłki, 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. 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 LXII.393.2023 Rady Gminy Miłki z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Miłki.

Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Gminy Miłki, podejmując uchwałę Nr LXII.393.2023 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 podnosi 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 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372), 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 § 7 ust. 1 badanej uchwały, Rada Gminy Miłki postanowiła, że " Udzielenie dotacji, o której mowa w § 1, może nastąpić po złożeniu przez wnioskodawcę wniosku w tej sprawie."

Z postanowień badanej uchwały nie wynika, aby Rada Gminy określiła termin składania wniosku o udzielenie dotacji. Kolegium Izby stoi na stanowisku, że określenie przez organ stanowiący ram czasowych prowadzenia naboru wniosków jest istotną częścią trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Brak określenia danego terminu oznacza, iż Rada Gminy Miłki nie określiła w sposób właściwy wymogów formalnych, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. Stanowi to istotne naruszenie delegacji zawartej w art. 81ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresie, w jakim obliguje on organ stanowiący do ustalenia trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Wyznaczenie tego terminu przyporządkowane jest do trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, co oznacza, że jego określenie należy do kompetencji organu stanowiącego.

Kolegium Izby podkreśla, że w odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajduje zastosowanie przepis § 135 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zapisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że określenie „tryb” należy odnosić do czynności o charakterze materialno–technicznym, proceduralnym. W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2008 r. I SA/Po 151/07, Sąd stwierdził iż "przez tryb udzielania" dotacji należy rozumieć m.in. wymogi formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji". Kolegium Izby wskazuje, że to do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy, jak wspomniano powyżej, określenie zasad i trybu udzielania dotacji, w których mieści się m. in. przygotowanie wzoru wniosku, którego obowiązkowe elementy zostały wskazane w postanowieniach badanej uchwały (§ 7 ust. 2). 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).

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć 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.

Bogdan Gaber