



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 7 maja 2024 r.

Poz. 1373

UCHWAŁA NR 120/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 29 kwietnia 2024 r.

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 (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 609) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XLVIII/345/24 Rady Miejskiej w Torzymiu z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, stwierdza:

nieważność badanej uchwały w całości - z powodu istotnego naruszenia art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.), art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (j.t. Dz.U. z 2023 r. poz. 702), art. 3 ust. 2 i pkt 11 preambuły do Rozporządzenia Komisji 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 dnia 15 grudnia 2023 r.).

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Torzymiu w dniu 20 marca 2024 r. podjęła uchwałę XLVIII/345/24 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 10 kwietnia 2024 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) została objęta postępowaniem nadzorczym.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, co następuje.

Rada Miejska w Torzymiu, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, podjęła uchwałę, w której określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż ma charakter generalny i abstrakcyjny oraz jest skierowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, ale tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego.

W myśl art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami 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. Stosownie do art. 81 ust. 2 ww. ustawy dotacja, w zakresie określonym w art. 77, może być udzielona w wysokości do 100% nakładów koniecznych na wykonanie przez wnioskodawcę prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

W ocenie Kolegium Izby, podejmując uchwałę Nr XLVIII/345/24 z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, Rada Miejska w Torzymiu przekroczyła zakres kompetencji wynikający z powołanych wyżej przepisów prawa.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie jest dopuszczalne dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu - art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z ze zm.).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wobec powyższego podstawa ich działania w realizacji zadań publicznych musi każdorazowo wynikać z normy prawa materialnego, upoważniającej organ do podjęcia konkretnego działania. Nie mogą zatem ww. organy podejmować działań faktycznych ani prawnych, które nie znajdują umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, o których stanowi art. 87 ustawy Konstytucja RP.

Kolegium Izby dla potwierdzenia zasadności powyższego stanowiska odwołuje się do wyroku WSA w Poznaniu, wydanego w sprawie o sygn. akt I SA/Po 1305/15 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym Sąd, powołując się na linię orzeczniczą sądów administracyjnych stwierdził, że przepis ustawy, ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, podlega ścisłej wykładni językowej, a organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia i nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Brak delegacji ustawowej powoduje to, że organ stanowiący nie ma uprawnień do określania zasad i trybu udzielania dotacji ze środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, o którym mowa w uchwale nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r.

W § 5 uchwały objętej postępowaniem nadzorczym wskazano, że cyt.: "Przyznanie dotacji nastąpi po otrzymaniu przez Miasto i Gminę Torzym wstępnej promesy dofinansowania inwestycji z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków". Natomiast § 6 badanej uchwały wskazuje, że:

"Dotacja, o której mowa w § 1 ust.1:

1) może być udzielona do wysokości określonej w Rządowym Programie Odbudowy Zabytków, tj. do 100 % nakładów koniecznych, o których mowa w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na wykonanie przez podmiot ubiegający się o dotację prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, o których mowa w art. 8 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, o której mowa w art. 22 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, przy czym 2% wartości dotacji to środki własne Gminy Torzym, a 98 % wartości dotacji to środki pochodzące z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

2) jest wypłacana w trybie i na zasadach wynikających z realizacji Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w szczególności Regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie, na podstawie promesy udzielonej Miastu i Gminie Torzym przez Bank Gospodarstwa Krajowego, po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji pomiędzy Dotowanym a Miastem i Gminą Torzym po zakończeniu realizacji zadania inwestycyjnego lub jego wydzielonego etapu".

Natomiast w § 11 uchwały objętej postępowaniem nadzorczym wskazano, że cyt.: "Burmistrz Miasta i Gminy Torzym na podstawie udzielonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego wstępnych promes,

przedkłada Radzie Miejskiej w Torzymiu propozycje udzielenia dotacji, z podaniem ich wysokości w celu przyjęcia ich odrębną uchwałą Rady Miejskiej w Torzymiu, wskazującą danego beneficjenta, nazwę zadania oraz kwotę dotacji”.

W ocenie Kolegium Izby uchwała Rady Gminy nie może przyznawać kompetencji Bankowi Gospodarstwa Krajowego jak również przyznanie dotacji nie powinno być warunkowane otrzymaniem przez Miasto i Gminę Torzym wstępnej promesy dofinansowania inwestycji z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Wprowadzenie regulacji do aktu prawa miejscowego, wynikających z postanowień ww. uchwały Rady Ministrów, wykracza tym samym poza zakres uregulowań wynikających z cytowanego wyżej art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika, że 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 jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., wydanym w sprawie o sygn. akt I GSK 169/21 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl), Sąd wskazał, że 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.

W związku z powyższym przedmiotowa uchwała w zakresie wniosków o dofinansowanie powinna zawierać postanowienia odnoszące się do relacji między organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego udzielającym dotacji, a wnioskodawcą, tj. podmiotem wskazanym w art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece, ubiegającym się o dotacje na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Kolegium Izby wskazuje, że zasady udzielania dotacji, o których mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zostały uregulowane przez Gminę Torzym w uchwale Nr XLVII/344/24 Rady Miejskiej w Torzymiu z dnia 22 lutego 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków gminy Torzym.

Kolegium Izby dokonując analizy uchwały objętej postępowaniem nadzorczym stwierdziło również, że zgodnie z § 8 zapisy uchwały dotyczyć mogą także wnioskodawców będących przedsiębiorcami lub rolnikami lub osobami (podmiotami) prowadzącymi działalność w obszarze rybołówstwa, w związku z czym zgodnie z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej projekt uchwały powinien zostać zaopiniowany przez Prezesa UOKiK oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

W myśl art. 7 ust. 3 a ww. ustawy 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 toku postępowania nadzorczego ustalono, że projekt badanej uchwały nie został przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ani też ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

W ocenie Kolegium Izby brak realizacji obowiązku zgłoszenia projektu badanej uchwały jako programu pomocowego w zakresie pomocy de minimis przed jej uchwaleniem skutkuje tym, że podjęta uchwała jest obciążona istotną wadą prawną o charakterze proceduralnym.

Niezależnie od powyższego Kolegium Izby stwierdza, że w § 8 ust. 2 pkt 1 uchwały zapis o treści: "wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie,

jakie otrzymały w roku, w którym ubiegają się o pomoc, oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenie o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenie o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie, oraz 2) informacje określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 40) na formularzu informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis, stanowiącym załącznik nr 1 do tego rozporządzenia” - w zakresie sformułowania cyt.: ”w roku, w którym ubiegają się o pomoc, oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat podatkowych” - narusza w sposób istotny art. 3 ust. 2 i pkt 11 preambuły do Rozporządzenia Komisji 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 wskazanego rozporządzenia Komisji 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. - całkowita kwota pomocy de minimis przyznanej przez jedno państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 300 000 EURO w okresie trzech lat. Zatem prawodawca wspólnotowy posługuje się pojęciem trzech lat nie zaś jak wskazano to w § 8 ust. 2 pkt 1 badanej uchwały pojęciem „roku, w którym ubiegają się o pomoc, oraz dwóch poprzedzających go lat podatkowych”.

Powyżej wskazane odniesienie do 3 lat znajduje swoje potwierdzenie w pkt 11 preambuły do Rozporządzenia Komisji 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis, z której wynika, że okres trzech 3 lat brany pod uwagę do celów niniejszego rozporządzenia należy oceniać w sposób ciągły. Dla każdego przypadku przyznania nowej pomocy de minimis należy uwzględnić całkowitą kwotę pomocy de minimis przyznanej w ciągu minionych trzech lat. Zatem w ocenie Kolegium Izby nieuprawnione jest wskazywanie w § 8 ust. 2 pkt 1 uchwały innego sposobu liczenia terminów, które mają decydować o wielkości otrzymanej pomocy de minimis, jej zakresie, czy kwestii dopuszczalności jej udzielenia wnioskodawcy będącemu przedsiębiorcą.

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny sprawy, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze uznało, że stwierdzone w badanej uchwale nieprawidłowości posiadają charakter istotnego naruszenia prawa, a przedmiotowa uchwała nie może pozostać w obrocie prawnym.

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzeka jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze służy Gminie prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajączkowski