



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 17 maja 2024 r.

Poz. 1446

UCHWAŁA NR 102/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 28 marca 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 (j.t. Dz.U. z 2023 r., poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XXXVIII/422/24 Rady Gminy Bobrowice z dnia 7 marca 2024 r. w sprawie zmiany zasad udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków stwierdza **nieważność przedmiotowej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz.U. z 2022 r., poz. 840), 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).**

UZASADNIENIE

Dnia 7 marca 2024 r. Rada Gminy Bobrowice podjęła uchwałę Nr XXXVIII/422/24 w sprawie zmiany zasad udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 14 marca 2024 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

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

Rada Gminy Bobrowice powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym i na art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - podjęła uchwałę w sprawie zmiany zasad udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków określonych w uchwale Nr XXI/184/09 z dnia 28 kwietnia 2009 roku w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Zmiana ta polegała na wprowadzeniu do uchwały Nr XXI/184/09 Rady Gminy Bobrowice z dnia 28 kwietnia 2009 r. nowego § 7a w brzmieniu cyt.:

”§ 7a. 1. W przypadku zadań objętych dofinansowaniem z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków Polski Ład:

1) nie stosuje się postanowień § 4 ust. 1 i ust. 2, § 5 i § 9;

2) zastosowanie mają zasady programu w szczególności dotyczące terminów, procedur, zakresu zadania zgodnego ze złożonym wnioskiem w Aplikacji do obsługi programu, otrzymaną promesą wstępną i otrzymaną promesą inwestycyjną.

2. Udzielona przez Bank Gospodarstwa Krajowego promesa inwestycyjna będzie stanowić podstawę dla Gminy Bobrowice do zawarcia umowy o udzielenie dotacji podmiotowi realizującemu zadanie”.

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 powołanej wyżej 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 ww. 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. Zasady udzielania dotacji celowej na zabytki są te same bez względu na źródła finansowania dotacji i nie mogą być inne - np. w stosunku do udzielania dotacji z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, określonego uchwałą Rady Ministrów nr 232/2022 z dnia 23 listopada 2022 r. W § 3 ust. 1 ww. Uchwały postanowiono, że dofinansowanie z Programu przeznacza się na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach zadań wnioskodawcy polegających na ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w rozumieniu ustawy z dnia 23 lipca 2023 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz.U. z 2022 r., poz. 840).

W uchwale nr XXI/184/09 Rady Gminy Bobrowice z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków - § 4 ust. 1 zawiera uregulowania dotyczące zawartości wniosku, który winien złożyć ubiegający się o dotację.

W § 4 ust. 2 określono dokumenty, które winny być dołączone do wniosku o udzielenie dotacji; § 5 powyższej uchwały dotyczy terminów składania wniosku o dotację, a § 9 rozliczenia dotacji.

W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Bobrowice wydając przedmiotową uchwałę przekroczyła zakres kompetencji wynikający z powołanego wyżej przepisu prawa, poprzez ograniczenie stosowania zapisów uchwały Nr XXI/184/09 z dnia 28 kwietnia 2009 r. (§ 4 ust. 1 i ust. 2, § 5 i § 9) w przypadku zadań objętych dofinansowaniem z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków Polski Ład, a także poprzez wprowadzenie postanowień, że wówczas zastosowanie mają zasady programu dotyczące terminów, procedur, zakresu zadania zgodnego ze złożonym wnioskiem w Aplikacji do obsługi programu, otrzymaną promesą wstępną i otrzymaną promesą inwestycyjną.

Zgodnie z art. 7 ustawy Konstytucja 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.

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.).

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 organy stanowiące nie posiadają uprawnień do określania warunków i trybu udzielania dotacji celowej ze środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, o którym mowa w uchwale nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. Uchwała

Rady Gminy nie może przyznawać kompetencji Prezesowi Rady Ministrów, czy też Bankowi Gospodarstwa Krajowego w powyższym zakresie.

Odwoływanie się do regulacji w badanej uchwale, wynikających z postanowień ww. uchwały Rady Ministrów wykracza tym samym poza zakres uregulowań wynikających z cytowanego wyżej art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – takich jak warunki i tryb udzielania dotacji celowej.

Kolegium Izby zwraca ponadto uwagę, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co wcześniej akcentowano, zatem jej uregulowania winny być sformułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak aby wynikało z niego - kto i w jakich okolicznościach oraz jak - powinien się zachować aby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Ponadto wskazuje się, że udzielenie dotacji celowej podmiotom określonym w art. 71 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - może dotyczyć również podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, co stanowi pomoc publiczną albo pomoc de minimis, o której mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (j.t. Dz.U. z 2023 r., poz. 702). Uchwała Nr XXI/184/09 Rady Gminy Bobrowice z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków zawierała zapisy dotyczące takiej pomocy.

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 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.

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

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

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajączkowski