



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 28 lutego 2024 r.

Poz. 2573

UCHWAŁA NR 29.468.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 19 grudnia 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XLVI/235/2023 Rady Gminy Sabnie z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Sabnie na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz 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), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzeka, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr XLVI/235/2023 Rady Gminy Sabnie z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Sabnie na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.) oraz 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).

§ 2. Na niniejszą uchwałę Gminie Sabnie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 1 grudnia 2023 r., tj. po upływie ustawowego terminu wskazanego art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XLVI/235/2023 Rady Gminy Sabnie z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Sabnie na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 8 badanej uchwały Rada Gminy Sabnie postanowiła, cyt. „Wnioskodawcy dla którego uzyskanie dotacji celowej stanowi pomoc de minimis, de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie może być przyznana dotacja (...)”.

Z treści cytowanego zapisu wynika, że procedura podejmowania badanej uchwały musi uwzględniać przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Mając zatem na uwadze, iż

udzielenie pomocy publicznej następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej, zdaniem Kolegium Izby projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w celu uzyskania ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Również z tego samego powodu, w trybie art. 7 ust. 3a powołanej ustawy, z uwagi na fakt, że prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, mogą dotyczyć także budynków służących działalności rolniczej, projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Z przedłożonego przez Wójta Gminy Sabnie wyjaśnienia z dnia 1 grudnia 2023 r. wynika, że projekt badanej uchwały nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zdaniem Kolegium Izby niezgłoszenie projektu badanej uchwały wymienionym organom, stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwał, co zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, należy zaliczyć do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13). W konsekwencji należy uznać, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Dalej, w § 9 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Sabnie postanowiła, cyt. „Wójt dokonuje weryfikacji złożonych wniosków i przedkłada Radzie Gminy propozycję udzielenia dotacji w określonej przez siebie wysokości. Zweryfikowane przez Wójta wnioski stanowią podstawę do ujęcia planowanych dotacji w uchwale budżetowej Gminy”.

Mając na uwadze uregulowania Rady Gminy Sabnie, odnoszące się do organu wykonawczego, cyt. „Zweryfikowane przez Wójta wnioski stanowią podstawę do ujęcia planowanych dotacji w uchwale budżetowej Gminy.”, należy stwierdzić, że wykraczają one poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ponieważ nie należą do zasad udzielania dotacji.

W ocenie Kolegium Izby, 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 (tak: wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 169/21).

Przytoczone postanowienia § 9 ust. 1 zdanie drugie badanej uchwały są również sprzeczne z ogólnymi zasadami wykonywania budżetu. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalenie budżetu gminy, czyli ujęcie m.in. kwot planowanych dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, natomiast wykonywanie uchwał rady gminy, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, należy do wójta gminy. Zweryfikowane przez Wójta Gminy Sabnie wnioski, zgodnie z powyższymi uregulowaniami wynikającymi z ustawy o samorządzie gminnym, nie będą stanowiły podstawy do ujęcia planowanych dotacji w uchwale budżetowej. Podstawą dokonania wydatku w postaci dotacji z budżetu gminy jest uchwała budżetowa gminy oraz uchwała określająca m.in. kwotę przyznanej dotacji. Obie uchwały są podejmowane przez organ stanowiący.

Następnie w § 9 ust. 4 badanej uchwały określono, że kwoty dotacji ustala Rada Gminy Sabnie w uchwale budżetowej. W odrębnej uchwale Rada Gminy Sabnie określa beneficjenta, kwotę przyznanej dotacji oraz prace lub roboty, na wykonanie których przyznano dotację.

Badana uchwała ma charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów, stąd też stanowi akt prawa miejscowego, który powinien być wydany na podstawie upoważnień ustawowych, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia badanej uchwały w zakresie wymieniającym elementy, jakie ma zawierać uchwała Rady Gminy Sabnie przyznająca dotację konkretnemu podmiotowi na konkretny zabytek (która to uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego), wykraczają poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym organ stanowiący gminy określa zasady przyznawania dotacji. Postanowienia badanej uchwały w przytoczonym zakresie nie dotyczą

zasad przyznawania dotacji, lecz treści odrębnej uchwały Rady Gminy Sabnie i tym samym wykraczają poza upoważnienie ustawowe. Kolegium Izby podziela pogląd WSA w Olsztynie wyrażony w wyroku z dnia 24 września 2019 r. II SA/OI 518/19, cyt. „Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawnego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.”

Następnie w § 13 badanej uchwały określono, cyt. „1. W celu rozliczenia dotacji podmiot, któremu została przyznana dotacja składa Wójtowi sprawozdanie z wykonania prac lub robót, sporządzone zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały wraz z protokołem odbioru wykonanych prac lub robót.

2. Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1, składa się w terminie do 31 stycznia roku następującego po roku udzielenia dotacji”.

Przepis kompetencyjny art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami odnosi się do zasad udzielania dotacji, nie może zatem stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do prowadzenia kontroli realizacji zadania poprzez obowiązek złożenia sprawozdania i dokumentów związanych z realizacją dotowanego zadania. Z przepisu tego wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej, a nie warunków jej rozliczenia.

Reasumując, ujawniona wyżej nieprawidłowość w procedurze podjęcia badanej uchwały, skutkująca istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, sprawia, że zachodzi konieczność wyeliminowania badanej uchwały z obrotu prawnego.

Jak wskazano wyżej, badana uchwała (z dnia 30 stycznia 2023 r.) została przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w dniu 1 grudnia 2023 r., a więc z przekroczeniem ustawowego terminu. Kolegium Izby przypomina, że zgodnie z przepisami art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, wójt obowiązany jest do przedłożenia regionalnej izbie obrachunkowej uchwał organu stanowiącego w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski