



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 14 marca 2023 r.

Poz. 1036

UCHWAŁA NR 7/12/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OPOLU

z dnia 8 marca 2023 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity – Dz. U. z 2022 r., poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz. U. z 2023 r., poz. 40) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu **orzeka nieważność uchwały nr LXXIV/1151/2023 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 15 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Prudnik** z powodu naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity – Dz. U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.) w związku z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity - Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.), art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity - Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz w związku z art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity – Dz. U. z 2021 r. poz. 743 ze zm.).

UZASADNIENIE

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w dniu 22 lutego 2023 r. doręczono uchwałę nr LXXIV/1151/2023 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 15 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Prudnik. Przywołując w podstawie prawnej powołanej uchwały m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) i 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), Rada Miejska w Prudniku ustaliła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Prudnik.

Wyjaśnienie w sprawie uchwały nr LXXIV/1151/2023 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 15 lutego 2023 r. złożyła Przewodnicząca Rady Miejskiej w Prudniku (pismo nr Or. VII.0004.3.2023 z dnia 3 marca 2023 r.).

W posiedzeniu Kolegium nie brał udziału przedstawiciel gminy prawidłowo zawiadomionej.

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje:

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa. Przyjąć przy tym za ukształtowaną linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego 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 dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 625/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/OI 153/18).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności zadania własne obejmują sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Doprecyzowanie zasad i sposobu finansowania przez gminę zadań z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami nastąpiło w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Stosownie do art. 71 ust. 1 ustawy, w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku. Sprawowanie opieki nad zabytkami, w tym finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, do którego tytuł prawny, określony w ust. 1, posiada jednostka samorządu terytorialnego, jest zadaniem własnym tej jednostki (ust. 2).

Na mocy art. 81 ust. 1 ustawy, 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. Uchwały podejmowane na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, określające zasady udzielania dotacji, są aktami prawa miejscowego, przy czym zakres stosunków normowanych przedmiotową uchwałą Rada może kształtować wyłącznie na podstawie i w granicach przepisów prawa.

Podjęta w dniu 15 lutego 2023 r. przez Radę Miejską w Prudniku uchwała nr LXXIV/1151/2023 z dnia 15 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Prudnik umiejscowiona w dyspozycjach art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym posiada status aktu prawa miejscowego, tj. źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Obowiązek ogłaszania aktów normatywnych wynika wprost z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483), zgodnie z którym warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z dyspozycją art. 13 pkt 2 tejże ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy. Samo ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Jak wynika z ustalonego stanu faktycznego, uchwała nr LXXIV/1151/2023 z dnia 15 lutego 2023 r. Rady Miejskiej w Prudniku, będąca przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego, została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego w dniu 15 lutego 2023 r. pod poz. 696 jak również przesłana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu.

Kolegium Izby stwierdza, że opublikowana i przesłana do organu nadzoru uchwała różniła się treścią § 3 ust. 2 pkt 7 uchwały oraz załącznika nr 2 do uchwały (w zakresie objaśnień) od uchwały w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Prudnik uchwalonej przez Radę Miejską w Prudniku na sesji w dniu 15 lutego 2023 r.

Jak ustalono, § 3 ust. 2 pkt 7 uchwały nr LXXIV/1151/2023 opublikowanej i przesłanej do RIO w Opolu stanowił:

„Do wniosku o udzielenie dotacji załącza się w przypadku, gdy wnioskodawcą jest przedsiębiorca, a uzyskana pomoc będzie pomocą de minimis lub pomocą de minimis w rolnictwie i w rybołówstwie - wszystkie zaświadczenia, oświadczenia i informacje wymagane zgodnie z ustawą z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej wraz z wypełnionym, w tym wypełniony

formularz stanowiący załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis. W przypadku, gdy dotacja dotyczy podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, uzyskana pomoc będzie pomocą de minimis i będzie udzielana zgodnie z rozporządzeniem 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. U. UE L 352 z 24.12.2013 r.).”

natomiast § 3 ust. 2 pkt 7 uchwały nr LXXIV/1151/2023 Rady Miejskiej w Prudniku uchwalonej na sesji w dniu 15 lutego 2023 r. (druk 1265) stanowił:

„Do wniosku o udzielenie dotacji załącza się w przypadku, gdy wnioskodawcą jest przedsiębiorca, a uzyskana pomoc będzie pomocą de minimis lub pomocą de minimis w rolnictwie i w rybołówstwie - wszystkie zaświadczenia, oświadczenia i informacje wymagane zgodnie z ustawą z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (**Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.**) wraz z wypełnionym, w tym wypełniony formularz stanowiący załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis. W przypadku, gdy dotacja dotyczy podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, uzyskana pomoc będzie pomocą de minimis i będzie udzielana zgodnie z rozporządzeniem 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. U. UE L 352 z 24.12.2013 r. **z późn. zm.**) – **do czasu obowiązywania tego rozporządzenia, tj. do 30 czerwca 2024 r.**”

Uchwalona na sesji uchwała (druk 1265) uwzględniała uwagi wniesione przez Prezesa UOKiK do projektu uchwały, natomiast jak wynika z pisma Burmistrza Prudnika z dnia 27 lutego 2023 r. skierowanego do Przewodniczącej Rady Miejskiej w Prudniku „(...) do publikacji została wysłana uchwała będąca projektem uchwały przekazanym do zaopiniowania przez UOKiK, a więc różniąca od uchwały podjętej faktycznie przez Radę Miejską. Ustalono, że pracownik przekazujący uchwałę błędnie wybrał do podpisu projekt uchwały z foldera, w którym znajdował się projekt skierowany do UOKiK, jak i projekt z uwagami UOKiK, który został przyjęty przez Radę. Ten drugi projekt miał być faktycznie podpisany przez Przewodniczącą Rady i przekazany przez Burmistrza do Dziennika Urzędowego i Regionalnej Izby Obrachunkowej.”

Kolegium Izby w odniesieniu do stwierdzonej rozbieżności w treści pomiędzy uchwałą podjętą na sesji w dniu 15 lutego 2023 r. a uchwałą opublikowaną w dzienniku urzędowym wskazuje za wyrokiem NSA z 29.08.2006 r. że „(...) treść przekazanego do ogłoszenia aktu prawa miejscowego musi być identyczna z treścią aktu uchwalonego. Jeśli z jakiegokolwiek przyczyny do ogłoszenia przekazano akt prawny inny w treści od uchwalonego, to praktycznie mamy do czynienia z tzw. niebytem uchwały” (II OSK 662/06).

Wyjaśnienie w sprawie uchwały złożyła Przewodnicząca Rady Miejskiej w Prudniku (pismo nr Or. VII.0004.3.2023 z dnia 3 marca 2023 r.) wskazując, że „Burmistrz Prudnika pismem z dnia 27 lutego 2023 roku powiadomił mnie o technicznej pomyłce związanej z drukiem podjętej uchwały nr LXXIV/1151/2023 przez Radę Miejską, a dokumentami przekazanymi do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego i Regionalnej Izby Obrachunkowej oraz że projekt nie posiadał wymaganej opinii Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie pomocy publicznej w rolnictwie i rybołówstwie.”

W wyniku dokonanych ustaleń Kolegium Izby stwierdza, że nie został spełniony warunek wejścia w życie aktu prawa miejscowego uchwalonego na sesji w dniu 15 lutego 2023 r. bowiem ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego pod poz. 696 uchwała nr LXXIV/1151/2023 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 15 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Prudnik była o innej treści niż uchwalona, co narusza art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Ponadto Kolegium Izby stwierdza, że uchwała nr LXXIV/1151/2023 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 15 lutego 2023 r. przewidywała udzielenie pomocy de minimis jak również pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie na co wskazuje § 3 ust. 2 pkt 7 uchwały oraz objaśnienia do załącznika nr 1 do uchwały.

Zawarty w treści art. 7 ust. 3 oraz ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej obowiązek zgłoszenia Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów projektu uchwały przewidującej udzielanie pomocy de minimis oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa projektu uchwały przewidującej udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie stanowią zdaniem Kolegium obligatoryjne elementy procedury podejmowania uchwały przewidującej udzielenie pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Kolegium wskazuje, że celem regulacji zawartych w art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej jest zapewnienie możliwości przedstawienia przez Prezesa UOKiK oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa zastrzeżeń do przedłożonego projektu, które winny być przez organ stanowiący uwzględnione.

Jak ustalono, projekt uchwały nr LXXIV/1151/2023 został przesłany do Prezesa UOKiK, natomiast nie został przekazany do ministra właściwego do spraw rolnictwa. Zaniechanie zgłoszenia projektu przedmiotowej uchwały ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa implikuje stwierdzeniem naruszenia art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W tym stanie faktycznym i prawnym w ocenie Kolegium Izby wystąpiły przesłanki do unieważnienia uchwały w całości.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje - na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Grzegorz Czarnocki