



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 14 marca 2023 r.

Poz. 1038

UCHWAŁA NR 7/15/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OPOLU

z dnia 8 marca 2023 r.

Na podstawie art. 18 ust. 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 824/VIII/23 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobów jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków** z powodu naruszenia art. 7 ust. 3 oraz 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).

UZASADNIENIE

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w dniu 10 lutego 2023 r. doręczono uchwałę nr 824/VIII/23 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobów jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Przywołując w podstawie prawnej uchwały m. in. art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Rada Miejska ustaliła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, znajdującym się na terenie Gminy Namysłów, wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

W posiedzeniu Kolegium brał udział przedstawiciel gminy prawidłowo zawiadomionej, który potwierdził, iż w dniu 3 marca br. Gmina Namysłów w związku z otrzymaniem informacji o naruszeniu przepisów prawa w przedmiotowej uchwale podjęła działania mające na celu konwalidowanie braków dostrzeżonych przez organ nadzoru. Przekazano wnioski do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa. Ponadto w oparciu o otrzymane informacje od powyższych organów Gmina przygotowała projekt uchwały, który uwzględnił wytyczne i uwagi zgłoszone przez Prezesa UOKiK i ministra właściwego do spraw rolnictwa. Mając na uwadze powyższe, jak również termin składania wniosków o udzielenie dotacji na podstawie uchwały 824/VIII/23 przedstawiciel Gminy wniósł o umożliwienie Gminie poprawy uchwały we własnym zakresie na najbliższej sesji Rady Miejskiej w marcu.

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 orzecniczą 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/Ol 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.

Jak wynika z uchwały (§ 3 ust. 1), o udzielenie dotacji mogą ubiegać się podmioty posiadające tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego. Ubiegając się o dotację należy złożyć poprawnie wypełniony wniosek, którego wzór stanowi załącznik nr 1 do uchwały. Do wniosku o udzielenie dotacji, o którym mowa w ust. 2 należy dołączyć dokumenty wyszczególnione w formularzu wniosku (§ 3 ust. 2 i 3).

Kolegium wskazuje, iż w sytuacji gdy uchwała przewiduje udzielenie pomocy publicznej lub pomocy de minimis, uchwała powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących danego rodzaju pomocy. Z przedmiotowej uchwały nie wynika jednoznacznie jaka pomoc ma być na jej podstawie udzielona. Jednak we wniosku o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w części VIII Lista załączników wskazano w punkcie 7, iż obligatoryjnym załącznikiem jest informacja o pomocy publicznej otrzymanej przed dniem złożenia wniosku, sporządzona w zakresie i według zasad określonych w art. 37 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej – załącznik nr 1 do wniosku.

Jak wynika z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, podmiot ubiegający się o pomoc de minimis jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy:

- 1) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie;

- 2) informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis, dotyczących w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc de minimis.

Natomiast zgodnie z art. 37 ust. 2 cyt. ustawy podmiot ubiegający się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy:

- 1) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie oraz pomocy de minimis, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie;
- 2) informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, dotyczących w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.

W ocenie Kolegium wskazane w uchwale Rady Miejskiej w Namysłowie postanowienia jednoznacznie przesądzają, iż uchwała przewiduje pomoc de minimis oraz pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Należy w związku z tym wskazać, że zgodnie z treścią art. 7 ust. 3 cyt. powyżej ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, projekt uchwały organu stanowiącego, przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega zgodnie z ustawową procedurą wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 3a cyt. 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. Zgłoszenie projektu, w świetle wskazanych powyżej art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy, jako elementów procedury podejmowania uchwały ma jednak charakter bezwzględnie obowiązujący a zatem wpływa na zgodność z prawem podjętej uchwały stanowiącej, co istotne, akt prawa miejscowego.

Projekt uchwały nr 824/VIII/23 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 9 lutego 2023 r. nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jak również ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. 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. Zaniechanie zgłoszenia projektu przedmiotowej uchwały odpowiednim organom implikuje stwierdzeniem naruszenia art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Niedopełnienie tego obowiązku narusza w sposób istotny powołane wyżej przepisy ustawy, co uzasadnia orzeczenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Analiza postanowień uchwały Rady Miejskiej w Namysłowie obliguje Kolegium Izby do stwierdzenia naruszenia nie tylko w odniesieniu do pierwszej przesłanki, związanej z naruszeniem ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, ale również w odniesieniu do postanowień, które naruszają kompetencję do kreowania przez organ stanowiący norm prawa miejscowego wynikających z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W § 6 ust. 5 uchwały wskazano, iż załącznikiem do uchwały o udzieleniu dotacji będzie wzór umowy o przyznanie dotacji zawartej pomiędzy Gminą Namysłów a Beneficjentem dotacji, natomiast w § 9 ust. 2 uchwały wyszczególniono w punktach od 1 do 7 elementy umowy. Skoro organ stanowiący wyznaczył ramy umowy, jaką organ wykonawczy zawrze z Beneficjentem dotacji poprzez wskazanie w § 9 elementów tej umowy to wykraczające poza delegację wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jest ustalenie wzoru umowy jako elementu uchwały o przyznanie dotacji. To uchwała podjęta

na podstawie art. 81 ustawy winna w sposób kompleksowy uregulować zasady udzielania dotacji, a druga uchwała o przyznaniu dotacji winna określać jedynie wybrane elementy dotyczące beneficjenta dotacji, kwoty dotacji czy zakresu prac objętych dotacją. Organ stanowiący zawarł te regulacje w § 6 ust. 4 uchwały.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że w podstawie prawnej uchwały przywołano art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, podczas gdy samodzielną podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie określenia zasad udzielenia z budżetu gminy dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków stanowi art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W tym stanie faktycznym i prawnym należało orzec jak w sentencji.

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