



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 20 marca 2023 r.

Poz. 1058

UCHWAŁA NR 8/17/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OPOLU

z dnia 15 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 XL/307/23 Rady Gminy Pakosławice z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków** 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. 7 ust. 3 i 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.) oraz art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity - Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.).

UZASADNIENIE

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w dniu 3 marca 2023 r. doręczono uchwałę nr XL/307/23 Rady Gminy Pakosławice z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Przywołując w podstawie prawnej powołanej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Rada Gminy Pakosławice ustaliła zasady udzielania z budżetu gminy dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Wyjaśnienie w sprawie uchwały nr XL/307/23 Rady Gminy Pakosławice z dnia 22 lutego 2023 r. złożył Przewodniczący Rady Gminy Pakosławice (pismo nr OR. 0004.12.2023 z dnia 10 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 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/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.

W § 5 ust. 3 uchwały nr XL/307/23 oraz pkt IV.6 Załącznika nr 1 do tej uchwały Rada Gminy Pakosławice ustaliła, że jeżeli wnioskodawca jest przedsiębiorcą, do wniosku o udzielenie dotacji winien załączyć informacje o pomocy publicznej otrzymanej przed dniem złożenia wniosku, sporządzoną w zakresie i według zasad określonych w art. 37 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743).

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 postanowienia jednoznacznie wskazują, iż uchwała przewiduje udzielanie pomocy de minimis oraz pomocy 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 charakter bezwzględnie obowiązujący a zatem wpływa na zgodność z prawem podjętej uchwały stanowiącej, co istotne, akt prawa miejscowego.

Projekt uchwały nr XL/307/23 Rady Gminy Pakosławice z dnia 22 lutego 2023 r., jak podnosi w złożonym wyjaśnieniu Przewodniczący Rady Gminy Pakosławice, 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 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.

Kolegium stwierdza ponadto, że zapis § 8 ust. 1 uchwały w brzmieniu: „Podstawą rozliczenia dotacji jest komisyjny odbiór wykonanych prac lub robót z udziałem przedstawicieli Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Opolu” nie znajduje prawnego uzasadnienia w dyspozycji art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Odnotować należy, iż aktem prawa miejscowego nie można nakładać obowiązków organom, których przedmiot działalności normują przepisy ustaw, w tym konkretnym przypadku, Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

W ocenie Kolegium sferę naruszenia prawa wiązać należy także z postanowieniami § 9 uchwały, odpowiednio stanowiącymi, że:

ust. 1. W przypadku stwierdzenia:

- 1) wykorzystania dotacji niezgodnie z umową, w tym nie przedstawienia rozliczenia w terminie określonym w umowie;
- 2) nieterminowego zwrotu niewykorzystanej całości lub części dotacji;
- 3) pobrania dotacji nienależnie lub w nadmiernej wysokości podmiot, któremu udzielono dotacji ma obowiązek jej zwrotu wraz odsetkami na zasadach określonych umową, o której mowa w § 7.

ust. 2. W przypadkach, o których mowa w ust. 1 podmiot, któremu udzielono dotacji traci prawo do ubiegania się o przyznanie dalszych dotacji z budżetu Gminy przez okres kolejnych trzech lat począwszy od dnia, w którym stwierdzono nieprawidłowe wykorzystanie dotacji.

Regulacja § 9 ust. 1 uchwały narusza ustawowe zasady zwrotu dotacji określone art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. W myśl przepisu art. 126 ustawy o finansach publicznych, dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. W związku z powyższym, w stosunku do tej formy wydatkowania środków publicznych mają zastosowanie przepisy art. 251 oraz art. 252 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z treścią art. 251 ust. 1 i 3 ustawy, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, a w przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, o których mowa w ust. 1, jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Od kwot dotacji zwróconych po terminach określonych w ust. 1-3 nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie

terminów zwrotu określonych w ust. 1-3 (art. 251 ust. 5 ustawy). Natomiast, jak stanowią przepisy art. 252 ust. 1 ustawy, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem;
- 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości
 - podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2. W przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji, o których mowa wyżej, jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji.

Jak wynika z treści § 9 ust. 1 uchwały, Rada Gminy Pakosławice przewidziała sytuacje, w których należy dokonać zwrotu dotacji w całości lub w części wraz z odsetkami, które zdaniem Kolegium stanowią modyfikację zapisów ustawy o finansach publicznych a tym samym naruszają art. 251 i art. 252 ustawy w sposób istotny. Stwierdzić należy, iż art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie uprawnia organu stanowiącego gminy do określenia zasad zwrotu dotacji w sposób wykraczający bądź modyfikujący poza zakres regulacji określonych w ustawie o finansach publicznych. W świetle powyższego nie jest dopuszczalne, aby na podstawie przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w zasadach udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, wprowadzić obowiązek zwrotu dotacji w innych sytuacjach niż wskazane w art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych, w tym odnosić go do treści nieustalonej dokumentacji (umów).

W ocenie Kolegium nie znajduje również uzasadnienia w normach kompetencyjnych organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego zakres regulacji § 9 ust. 2 uchwały identyfikowany z sankcją w zakresie prawa do ubiegania się o przyznanie dotacji przez okres kolejnych trzech lat w sytuacjach określonych w § 9 ust. 1 uchwały, bowiem wskazany przedmiot sankcji wykracza poza normę kompetencyjną z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Ponadto w Załączniku nr 2 do uchwały (pkt 2. Oświadczenia i podpisy) Rada Gminy Pakosławice zobowiązała beneficjenta dotacji do złożenia oświadczenia o treści:

1). Niniejszym oświadczam, że wszystkie dane ujęte w sprawozdaniu są zgodne ze stanem faktycznym, a także że znana mi jest odpowiedzialność karna z art. 233 Kodeksu karnego.

W odniesieniu do powyższych regulacji należy stwierdzić, że art. 233 § 1 Kodeksu karnego wiąże odpowiedzialność karną ze składaniem zeznania w „postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy”. Jakkolwiek, zgodnie z art. 233 § 6 Kodeksu karnego, przepisy o fałszywych zeznaniach stosuje się odpowiednio do fałszywych oświadczeń złożonych w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, przesłanką pozytywną odebrania takiego oświadczenia jest, aby przepis ustawowy dotyczący tego postępowania wyraźnie przewidywał odebranie oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej (vide: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2009 r. nr IV KK 459/08; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2012 r. nr V KK 42/12). Kolegium wskazuje, że żądanie złożenia przytoczonego wyżej oświadczenia nie znajduje oparcia w przepisach prawnych wskazanych w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały.

W tym stanie Kolegium stwierdza, iż zapis zawarty w załączniku nr 2 (pkt 2. Oświadczenia i podpisy) istotnie narusza art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Niezależnie od powyższego Kolegium Izby wskazuje także na wewnętrzną sprzeczność pomiędzy treścią § 1 uchwały, która odnosi się do „zabytku wpisanego do rejestru zabytków”, a treścią § 2 uchwały, w którym organ stanowiący wskazuje, że dotacja celowa dotyczy „zabytku wpisanego do rejestru zabytków oraz znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków” (ust. 1), „zabytku wpisanego do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków” (ust.3), co poniżej przedstawiono:

§ 1 uchwały *Ilekroć w uchwale jest mowa o;*

ust. 1. Dotacji - rozumie się przez to dotacje celowe na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków prowadzonym przez Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

ust. 2. *Zabytku - rozumie się przez to zabytek zdefiniowany w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, znajdujący się na obszarze Gminy Pakosławice, wpisany do rejestru zabytków prowadzonego przez Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.*

§ 2 ust. 1. *Z budżetu Gminy mogą być udzielane dotacje celowe na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków (...)*

§ 2 ust. 3 *Dotacja może być udzielona na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.*

Również tytuł uchwały nr XL/307/23 z dnia 22 lutego 2023 r. - *uchwała w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, jak i tytuł Załącznika nr 1 do uchwały - wniosek o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków* wskazują, iż dotacja obejmuje dofinansowanie prac, robót wykonywanych tylko przy zabytku wpisanym do rejestru.

Przypomnieć należy, że stosownie do 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.

W ocenie Kolegium postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego winny być zredagowane w sposób czytelny, precyzyjny z uwzględnieniem norm kompetencyjnych organu stanowiącego do określania zasad udzielania dotacji na zabytki.

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