



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 14 czerwca 2024 r.

Poz. 3044

UCHWAŁA NR 0102-248/24

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 4 czerwca 2024 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr II/16/2024 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków znajdującym się na terenie Gminy Miasto Elbląg

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie 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 (Dz. U. z 2023 r., poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 08 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2024 r., poz. 609 ze zm.) uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr II/16/2024 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków znajdującym się na terenie Gminy Miasto Elbląg.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Elblągu w dniu 23 maja 2024 r. podjęła uchwałę Nr II/16/2024 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków znajdującym się na terenie Gminy Miasto Elbląg.

W dniu 24 maja 2024 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 29 maja 2024 r. zawiadomiono Miasto Elbląg, iż przedmiotowa uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 04 czerwca 2024 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. W posiedzeniu Kolegium Izby uczestniczył przedstawiciel Miasta Elbląg Pan Paweł Sobczak - radca prawny.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek

samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby, badając przedmiotową uchwałę stwierdziło co następuje:

Rada Miejska w Elblągu, korzystając z kompetencji określonej w 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), ustaliła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków znajdującym się na terenie Gminy Miasto Elbląg.

Kolegium Izby podnosi, iż z w/w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika, iż 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.

Kolegium Izby stwierdza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.), gdyż jest adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegacje nałożone przez ustawodawcę.

W § 1 ust. 1 badanej uchwały, Rada Miejska w Elblągu postanowiła, że „Dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków znajdującym się na terenie Gminy Miasto Elbląg może być udzielona podmiotom, które posiadają tytuł prawny do obiektu wpisanego do rejestru zabytków wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego i nie są zaliczone do sektora finansów publicznych.”.

Z przytoczonego powyżej zapisu należy wnioskować, iż udzielenie „podmiotom” dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków znajdującym się na terenie Gminy Miasto Elbląg oznacza, iż przedmiotowa dotacja może być udzielona zarówno osobom fizycznym jak i podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Takie rozumienie słowa „podmiot” wynika również z semantyki lingwistycznej, czego potwierdzenie znajdujemy w słowniku języka polskiego PWN, w którym zapisano, iż „podmiot” to „osoba fizyczna lub prawna mogąca mieć prawa i obowiązki”.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Izby zauważyło, że dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielana także podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Wynika z tego, że omawiana dotacja może stanowić pomoc publiczną lub pomoc de minimis, o której mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 702). W związku z tym faktem, w odniesieniu do badanej uchwały, należało spełnić wymogi proceduralne określone w art. 7 ust. 3 i art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którymi odpowiednio cyt.: „Projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy”; „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 przypadku wniesienia zastrzeżeń do projektu uchwały przewidującej udzielenie pomocy de minimis przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie przez ministra właściwego do spraw rolnictwa, powinny one zostać uwzględnione przez organy jednostek samorządu terytorialnego przy podejmowaniu uchwały dotyczącej udzielenia pomocy de minimis.

Dokonując analizy przekazanych w sprawie dokumentów, Kolegium Izby stwierdziło, że projekt badanej uchwały nie został przesłany Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jak również ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, co potwierdził przedstawiciel Miasta Elbląg Pan Paweł Sobczak.

W ocenie Kolegium Izby, niedopełnienie obowiązku zgłoszenia uprawnionym organom projektu badanej uchwały, w którym przewiduje się udzielenie pomocy de minimis, stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Obowiązek przedkładania stosownego

projektu uchwały, przewidującego udzielenie pomocy de minimis Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, stanowi jeden z elementów procedury podejmowania uchwały w wyżej wymienionym zakresie przedmiotowym. Nieuzyskanie omawianych opinii stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące orzeczeniem nieważności uchwały Nr II/16/2024 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków znajdującym się na terenie Gminy Miasto Elbląg.

Kolegium Izby stwierdziło również, iż w badanej uchwale w § 1 ust. 7 dokonano zapisu o treści „W przypadku możliwości dofinansowania prac lub robót określonych w § 1 ust. 2 ze środków zewnętrznych dopuszcza się możliwość realizacji zadań na warunkach określonych we właściwym programie”, w § 3 ust. 2 postanowiono, iż „W przypadku gdy stan zachowania zabytku wymaga niezwłocznego podjęcia prac, oraz w przypadku realizacji prac współfinansowanych ze środków zewnętrznych, Prezydent Miasta Elbląga może odstąpić od wymienionego w ust.1 terminu”, natomiast w § 3 ust. 4 zapisano, iż „Realizacja wniosku uzależniona będzie od wysokości zaplanowanych środków finansowych w budżecie miasta Elbląga na ochronę i konserwację zabytków w danym roku budżetowym, w tym pochodzących z programów zewnętrznych”.

Rada Miejska w Elblągu wprowadzając w uchwale Nr II/16/2024 powyżej przytoczone postanowienia, w ocenie Kolegium Izby przekroczyła ustawowe upoważnienie wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, czym w sposób istotny naruszyła dany przepis. Powyższe postanowienia Rady Miejskiej w Elblągu pozostają w sprzeczności z przepisem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi o wyłącznej kompetencji organu stanowiącego do określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane.

Zdaniem Kolegium Izby, wymienione powyżej postanowienia zawarte w § 1 ust. 7, § 3 ust. 2 i 4 badanej uchwały w istocie stanowią odesłanie do bliżej nieokreślonych programów, które będą miały ewentualnie zastosowanie przy realizacji zadań. Należy podkreślić, że organ wykonujący kompetencję prawotwórczą nie jest umocowany do wprowadzania odesłań do bliżej nieokreślonych programów tym bardziej, że nie są one przepisami prawa powszechnie obowiązującego. W akcie normatywnym, a takim jest badana uchwała, można posłużyć się odesłaniami, jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych, o czym stanowi § 156 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016, poz.283), ale dotyczy to wyłącznie odesłań do innych przepisów prawnych (zawartych w aktach normatywnych) lub do innych aktów normatywnych.

Zadaniem Rady Miejskiej w Elblągu było uregulować „zasady udzielania i tryb udzielania dotacji”, a więc przykładowo chodzi tu o przygotowanie wzoru wniosku o udzielenie dotacji, sposób postępowania z tym wnioskiem, wymagane dokumenty do rozpoznania tego wniosku, formę załatwienia wniosku, a nie odsyłać do bliżej nieokreślonych programów.

Kolegium Izby zauważyło także, iż w badanej uchwale Nr II/16/2024 Rady Miejskiej w Elblągu w § 4 zapisano, iż „Po przyznaniu w formie uchwały dotacji przez Radę Miejską, Prezydent Miasta Elbląga, w ramach środków budżetowych przyznanych na ten cel, zawiera z wnioskującym podmiotem umowę określającą w szczególności:

- opis prac lub robót i termin ich wykonania,
- tryb płatności dotacji,
- szczegółowe warunki dokonywania przez gminę kontroli w zakresie przeznaczenia dotacji i wykonania prac lub robót budowlanych,
- zasady rozliczania kwot udzielonej dotacji,
- warunki, sposób i termin zwrotu niewykorzystanej dotacji,
- zobowiązanie wnioskodawcy do przekazania informacji o wysokości środków publicznych na prace lub roboty przy zabytku, otrzymanych z innych źródeł,
- warunki wynikające z regulaminów i przepisów określonych w programach współfinansujących”.

Mając na uwadze cytowane powyżej zapisy, Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Miejska w Elblągu ustalając w § 4 elementy umowy zawieranej z beneficjentem dotacji, przekroczyła zakres kompetencji organu

stanowiącego do kreowania takich zapisów. Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie obejmuje regulacji treści umowy zawieranej z podmiotem dotowanym, gdyż zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa co realizowane jest również poprzez zawieranie stosownych umów.

W ocenie Kolegium Izby, Rada Miejska w Elblągu, ustalając w badanej uchwale elementy umowy zawieranej z podmiotem dotowanym w sposób istotny naruszyła i wykroczyła poza granice kompetencji uchwałodawczych, określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Analiza przepisów art. 171 Konstytucji RP, art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, art. 90 ust. 2, art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, prowadzi do wniosku, że istnieją dwa rodzaje wad uchwał w postaci „nieistotnego naruszenia prawa” oraz „sprzeczności z prawem”, która obejmuje, naruszenia prawa o charakterze istotnym. Przy czym, za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenie prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Miejska w Elblągu, podejmując uchwałę Nr II/16/2024 z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków znajdującym się na terenie Gminy Miasto Elbląg, w sposób istotny naruszyła przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w szczególności poprzez niedopełnienie obowiązku zgłoszenia uprawnionym organom projektu badanej uchwały, tj. Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, co skutkowało stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości, oraz poprzez przekroczenie ciężących na niej obowiązków, wynikających z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjmując należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) 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 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes
Bogdan Gaber