



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 12 lipca 2024 r.

Poz. 3427

UCHWAŁA NR 0102-309/24

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 3 lipca 2024 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr IV/16/2024 Rady Miejskiej w Dobrym Mieście z dnia 17 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Dobre Miasto na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

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 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

uchwała co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr IV/16/2024 Rady Miejskiej w Dobrym Mieście z dnia 17 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Dobre Miasto na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

Uzasadnienie

W dniu 17 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Dobrym Mieście podjęła Uchwałę Nr IV/16/2024 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Dobre Miasto na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

W dniu 20 czerwca 2024 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 27 czerwca 2024 r. zawiadomiono Gminę Dobre Miasto, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 3 lipca 2024 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Dobre Miasto nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie 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 Dobrym Mieście, 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 ze zm.) określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Dobre Miasto.

Kolegium Izby wskazuje, iż z 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.

W badanej uchwale postanowiono m.in.:

- § 3 „Dotacja może zostać udzielona na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, które wnioskodawca zamierza wykonać w roku złożenia wniosku o udzielenie dotacji albo w roku następującym po roku, w którym złożono wniosek”,
- § 8 ust. 3 „Na wniosek Burmistrza Dobrego Miasta dotacji udziela Rada Miejska w Dobrym Mieście w drodze odrębnej uchwały”.

Kolegium Izby wskazuje, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych.

W ocenie Kolegium Izby, przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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 orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego, powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. I SA/Op 37/09). Także przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji ustawowych.

Kolegium Izby wskazuje, że w odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajduje zastosowanie przepis § 135 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zapisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że określenie „tryb” należy odnosić do czynności o charakterze materialno–technicznym, proceduralnym.

W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2008 r. I SA/Po 151/07, Sąd stwierdził iż „przez tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymogi formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się

o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji".

Kolegium Izby wyraża stanowisko, że pod pojęciem „zasady udzielania dotacji celowej” należy rozumieć reguły określające przesłanki merytoryczne o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym, których spełnienie przez potencjalnego dotowanego stanowi główny warunek ubiegania się o dotację, a także normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym można ją przekazać oraz rodzaj zadań, na które może być udzielona. W kwestii pojęcia „zasady” udzielania dotacji w orzecznictwie prezentowane jest stanowisko, iż pod pojęciem „zasad udzielania dotacji” należy rozumieć sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpatrzenia tego wniosku, formę załatwienia wniosku (patrz: wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 169/21, wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. I SA/Kr 1673/10, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 r. IV SA/PO 160/17).

Zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Natomiast stosownie do art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona albo w przypadku, gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

Analiza przepisów ustawy o finansach publicznych daje podstawę do wywiedzenia wniosku, że istotną cechą stosunku dotacyjnego, jest jego ustawowe ograniczenie czasowe, do okresu roku budżetowego, co wynika bezpośrednio z „roczności” budżetu. Owa „roczność”, wynikająca z konstrukcji samego budżetu jednostki samorządu terytorialnego, co do zasady, dotyczyć powinna także w konsekwencji wszystkich podmiotów biorących udział w procesie dotacyjnym, jak też podejmowanych przez nich działań: organu uchwalającego budżet (który go planuje, co do zasady, pro futuro i na którym ciąży ustawowy obowiązek uchwalenia budżetu w odpowiednim terminie i z odpowiednim wyprzedzeniem), organu ustalającego tryb udzielania i rozliczania dotacji, organu ustalającego wysokość stawek dotacji, organu udzielającego dotacji, jak też podmiotu ją otrzymującego i rozliczającego (patrz: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 lipca 2020 r., I SA/Sz 190/20).

Podporządkowanie całego procesu udzielania, przekazywania i wykorzystania dotacji kalendarzowi roku budżetowego wynika z ustanowionej w ustawie o finansach publicznych generalnej reguły wykorzystywania dotacji udzielanych z budżetu państwa czy z budżetów j.s.t. do końca roku budżetowego. Termin wykorzystania dotacji „nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego” jest wyraźnie wskazany w art. 221 ust. 3 pkt 3 i art. 250 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do dotacji celowych przekazywanych na podstawie umowy, zaś w odniesieniu do wszystkich kategorii dotacji (celowych, podmiotowych i przedmiotowych) wskazuje go art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowiący, iż dotacje udzielone z budżetu JST w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku.

Po analizie § 3 badanej uchwały należy stwierdzić, że przepisy ustawy o finansach publicznych nie przewidują udzielania dotacji na wykonanie prac lub robót do wykonania w roku następnym po roku, w którym złożono wniosek, jak zapisano w § 3.

Następnie w ocenie Kolegium Izby Rada Miejska w Dobrym Mieście dokonując zapisu § 8 ust. 3 przekroczyła kompetencje organu stanowiącego określone w art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Jak wskazano powyżej organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Zdaniem Kolegium Izby, nie można uzależniać decyzji organu stanowiącego odnośnie przyznania dotacji od uprzedniego wniosku organu wykonawczego w tym zakresie. Skoro ustawodawca przyznał radzie prawo decydowania o udzieleniu dotacji, może ona tego dokonywać samodzielnie, bez wniosku organu wykonawczego. Do zadań Burmistrza, jako organu wykonawczego należy jedynie zebranie wniosków, dokonanie ich sprawdzenia pod względem formalnym i przedstawienie Radzie, która decyduje o udzieleniu

dotacji. Kolegium Izby podkreśla, jak wspomniano już wcześniej, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej.

Ponadto Kolegium Izby zauważa, że w § 7 ust. 1 postanowiono: „W przypadku prowadzenia przez Wnioskodawcę działalności gospodarczej lub działalności rolniczej, lub działalności w rybołówstwie, dotacja stanowi pomoc de minimis lub pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, a jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w:

- 1) Rozporządzeniu Komisji (UE) Nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L, 2023/2831 z 15 grudnia 2023 r.), w takim przypadku pomoc de minimis na podstawie niniejszej uchwały może być udzielana do dnia 31 grudnia 2030 r.; 2) Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L, 2013.352 z dnia 24 grudnia 2013 r. ze zm.), w takim przypadku pomoc de minimis w sektorze rolnym na podstawie niniejszej uchwały może być udzielana do dnia 31 grudnia 2027 r.; 3) Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz. Urz. UE L, 2014.190.45 z dnia 28 czerwca 2014 r. ze zm.) w takim przypadku pomoc de minimis na podstawie niniejszej uchwały może być udzielana do dnia 31 grudnia 2029 r.”. Natomiast w ust. 2 i 3 zapisano: „Do udzielenia dotacji celowej, jako pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie mają również zastosowanie przepisy ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 702 ze zm.) oraz przepisy wykonawcze wydane na podstawie tej ustawy” oraz „Do udzielenia dotacji celowej, jako pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie mają również zastosowanie przepisy ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 702 ze zm.) oraz przepisy wykonawcze wydane na podstawie tej ustawy”.

Z kolei w ust. 4 zapisano: „Wnioskodawca ubiegający się o udzielenie dotacji stanowiącej pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, na zasadach określonych w § 7 ust. 1 pkt. 2) lub 3), jest zobowiązany przedłożyć wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji:

- a) wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w 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.;
- b) informacje niezbędne do udzielenia pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. z 2010 r. Nr 121, poz. 810)”. Zgodnie z ust. 5 „Wniosek o udzielenie dotacji stanowiącej pomoc de minimis, pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie wraz z przedłożonymi dokumentami, w tym dokumentami, o których mowa w ust. 3 i 4, podlega weryfikacji w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami prawa dotyczącymi pomocy publicznej”.

Analizując stan faktyczny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło, 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. Z powyższego wynika, że omawiana dotacja może stanowić pomoc publiczną lub pomoc de minimis, o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. 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.

Kolegium Izby stwierdziło, że projekt badanej uchwały nie został przekazany Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W ocenie Kolegium Izby, niedopełnienie obowiązku zgłoszenia uprawnionemu organowi projektu badanej uchwały, w którym przewiduje się udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, 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 w rolnictwie lub rybołówstwie, ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, stanowi jeden z elementów procedury podejmowania uchwały w wyżej wymienionym zakresie przedmiotowym. Nieuzyskanie omawianej opinii stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności uchwały Nr IV/16/2024 Rady Miejskiej w Dobrym Mieście z dnia 17 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Dobre Miasto na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

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