

UCHWAŁA NR 0102-208/23
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 17 maja 2023 r.

w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr LI/377/2023 Rady Gminy Rybno z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Rybno na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym 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 2022 r. poz. 1668 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

uchwała co następuje

stwierdza się nieważność Uchwały Nr LI/377/2023 Rady Gminy Rybno z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Rybno na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Uzasadnienie

W dniu 26 kwietnia 2023 Rada Gminy Rybno podjęła Uchwałę Nr LI/377/2023 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Rybno na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

W dniu 28 kwietnia 2023 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 10 maja 2023 r., zawiadomiono Gminę Rybno, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 17 maja 2023 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 Rybno nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby. Art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że 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 cyt. wyżej ustawy wskazuje, 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 Gminy Rybno, na podstawie między innymi 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), podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Rybno na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

W § 8 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że "W przypadku prowadzenia przez Wnioskodawcę, o którym mowa w § 3, 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: (...). Z ust. 2 ww. § uchwały, wynika, że 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 (Dz. U. z 2021 r., poz. 743 ze zm.) oraz przepisy wykonawcze, wydane na podstawie ustawy. W ust. 3 i 4 tegoż §, postanowiono odpowiednio, że w przypadku, gdy wnioskodawca jest przedsiębiorcą, do wniosku o udzielenie dotacji winien dołączyć zaświadczenia, oświadczenia oraz informację o pomocy publicznej otrzymanej przed dniem złożenia wniosku, sporządzone w zakresie i według zasad określonych w art. 37 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, natomiast podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie rolnictwa lub rybołówstwa, jest zobowiązany przedłożyć wraz z wnioskiem wszystkie zaświadczenia 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. Zgodnie z postanowieniami ust. 5 tego §, zakres informacji przedstawianych przez podmioty wymienione w ust. 3 i 4 określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. Nr 53, poz. 311 ze zm.) albo rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. Nr 121, poz. 810). Ponadto, z ust. 6 ww. § wynika, że 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".

Kolegium Izby stwierdza, że postanowienia przedmiotowej uchwały, dotyczą udzielania dotacji także podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, co może stanowić pomoc publiczną lub pomoc de minimis, o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W procesie legislacyjnym, należało więc spełnić wymogi proceduralne określone w art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którymi 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. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do projektu uchwały przewidującej udzielenie pomocy de minimis przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, powinny one zostać uwzględnione przez organy jednostek samorządu terytorialnego przy podejmowaniu uchwały dotyczącej udzielenia pomocy de minimis. Do badanej uchwały nie zostały dołączone dokumenty potwierdzające, że została ona przekazana Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Kolegium Izby stwierdza, że postanowienia przedmiotowej uchwały, dotyczą także udzielania dotacji podmiotom prowadzącym działalność w rolnictwie lub rybołówstwie, co może stanowić pomoc de minimis, o

której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W procesie legislacyjnym, należało więc spełnić wymogi proceduralne określone w art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którymi 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 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. Do badanej uchwały nie zostały dołączone dokumenty potwierdzające, że została ona przekazana właściwemu ministrowi do spraw rolnictwa.

Kolegium Izby stwierdza, że obowiązek przedkładania stosownego projektu uchwały, przewidującego udzielenie pomocy de minimis lub pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, stanowi jeden z elementów procedury podejmowania badanej uchwały. Niedopełnienie obowiązku zgłoszenia uprawnionemu organowi projektu badanej uchwały, stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności Uchwały Nr LI/377/2023 Rady Gminy Rybno z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Rybno na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć 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).

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło również, że w § 13 Rada Gminy postanowiła, że: "1. . W celu rozliczenia dotacji podmiot, któremu została przyznana dotacja składa Wójtowi sprawozdanie z wykonania prac lub robót, sporządzone zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały wraz z protokołem odbioru wykonanych prac lub robót. 2. Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1, składa się w terminie do 15 grudnia danego roku w którym została udzielona dotacja".

Kolegium Izby stwierdza, że ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi kompetencje dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej, a nie trybu i warunków jej rozliczenia, czy zwrotu dotacji. Jak wynika z uzasadnienia do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2013 r. (sygn. akt. I SA/Kr 83/13), w ramach zasad udzielania dotacji mieści przykładowo sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, określenie wymogów dotyczących dokumentów składanych wraz z wnioskiem, czy forma załatwiania wniosku. Dotacje przyznawane na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami są dotacjami celowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych i podlegają określonemu w tej ustawie charakterystycznemu dla dotacji reżimowi prawnemu, na co zwrócono uwagę w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 lutego 2017 r. (sygn. akt. III SA/Po 4/17). Zasady i tryb zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości normowane są przepisami art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. Sposób rozliczania dotacji wynika z normy art. 250 ww.

ustawy i stanowi kompetencje organu wykonawczego, który w umowie zawieranej z beneficjentem dotacji określa stosowne elementy, w tym wymienione w art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby stwierdza, że zamieszczając kwestionowane postanowienia w badanej uchwale Rada Gminy Rybno w sposób istotny naruszyła i wykroczyła poza granice kompetencji uchwałodawczych, określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przedmiotowa uchwała stanowi niewątpliwie akt prawa miejscowego, a więc jej regulacje winny być jasne, zrozumiałe i wyczerpujące. Uchwalane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przepisy prawa miejscowego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej i tylko w granicach przyznanych temu organowi upoważnień. Zdaniem Kolegium Izby kompetencji prawodawczych nie można domniemywać, ani też stosować przez analogię. Skoro żaden przepis rangi ustawy, lub wydanego na podstawie ustawy rozporządzenia nie przewiduje kompetencji organu stanowiącego gminy do stanowienia w danym zakresie to oznacza, że organ kompetencji takich nie posiada.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz stan prawny 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