



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 6 listopada 2023 r.

Poz. 7094

UCHWAŁA NR KI.411.127.2023

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie**

z dnia 25 października 2023 r.

znak sprawy: KI.43.48.73.2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325)

o r z e k a

**o stwierdzeniu nieważności Uchwały nr LXVII/726/23 Rady Miejskiej w Skale
z dnia 28 września 2023 r. w sprawie: określenia zasad udzielania dotacji na prace
konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru
zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków na terenie Gminy Skala.**

UZASADNIENIE

Uchwała Nr LXVII/726/23 z dnia 28 września 2023 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 6 października 2023 r., a została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 6 października 2023 r. pod poz. 6539.

Podjmując uchwałę Nr LXVII/726/23 Rada Miejska w Skale powołała się na przepisy art. 7 ust. 1 pkt 9), art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 roku, poz. 40) oraz art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.) i jej zapisami ustaliła zasady i tryb udzielania z budżetu Gminy Skala dotacji celowych na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem uchwały Nr LXVII/726/23 pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało oceny zgodności jej ustaleń z prawem stwierdzając co następuje.

1. W § 3 ust. 3 uchwały Rada Miejska w Skale określiła, cyt. " *Jeżeli o dotację ubiega się podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji, lub działalność w sektorze produkcji rolnej lub w sektorze rybołówstwa, dotacja – w zakresie w jakim dotyczy tej działalności – stanowi pomoc de minimis lub pomoc de minimis w rolnictwie, a jej udzielenie następuje zgodnie z:*

- 1) *Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. U. UE L 352/1 z 24.12.2013 r.), zmienionym rozporządzeniem Komisji (UE) 2020/972 z dnia 2 lipca 2020 r. zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 1407/2013 w odniesieniu do jego przedłużenia oraz zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 651/2014 w odniesieniu do jego przedłużenia i odpowiednich dostosowań (Dz. U. UE L 215/3 z 7.07.2020 r.), możliwość udzielania pomocy na podstawie rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 może być wdrażana do 30 czerwca 2024 r.*
- 2) *Rozporządzeniem 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. U. UE L 352/9 z 24.12.2013 r.), zmienionym rozporządzeniem Komisji (UE) 2019/316 z dnia 21 lutego 2019 r. zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 1408/2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. U. UE LI 51/1 z 22.02.2019 r.) oraz rozporządzeniem Komisji (UE) 2022/2046 z dnia 24 października 2022 r. (Dz. U. UE L 275/55 z dnia 24.10.2022 r.)."*

Jak wynika z wyżej wskazanych regulacji, przedmiotowa uchwała stanowi program pomocowy pomocy *de minimis* oraz pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, w rozumieniu definicji normatywnej z art. 2 pkt 7, 10 i 10a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702). Oznacza to, że podjęcie uchwały powinno się było dokonać z dochowaniem obowiązków wynikających z przepisu art. 7 ust. 3 i 3a ww. ustawy. Zgodnie z tymi przepisami, projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, natomiast projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Organy te w terminie 14 dni mogą przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały Kolegium Izby ustaliło, że projekt uchwały przed jej podjęciem został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, natomiast nie został zgłoszony ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

2. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie zwraca ponadto uwagę na zapisy § 5 ust. 7 badanej uchwały, gdzie Rada Miejska w Skale ustaliła elementy umowy, która będzie wiązała Gminę Skala z beneficjentem dotacji. Kolegium Izby zauważa, iż na podstawie przepisu 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 z późn. zm.) - dalej jako "u.o.z." 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. Odnosząc powyższe do normy kompetencyjnej organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego z art. 81 ust. 1 u.o.z., stwierdzić należy, że kompetencje tych organów nie obejmują możliwości regulacji związanych z ustaleniem elementów umowy. Materia uchwały prawa miejscowego z art. 81 ust. 1 u.o.z. winna ograniczać się do regulacji zasad udzielania dotacji. Użyte przez ustawodawcę pojęcie: „zasady udzielania dotacji”, interpretowane w kontekście systemowym, w ocenie Kolegium Izby, mieści w sobie określenie beneficjentów, ustalenie przedmiotu (przeznaczenia) dotacji celowej, a także jej wysokości. Zdaniem Kolegium Izby uregulowanie przez Radę Miejską w Skale treści zapisów umowy wykracza poza zakres kompetencji wyznaczony art. 81 ust. 1 u.o.z.. Kolegium Izby zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.

o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.) - dalej "u.f.p." to zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Zatem, zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami, to organ wykonawczy uprawniony jest do ustalenia elementów umowy, która będzie wiązać beneficjenta dotacji z jednostką samorządu terytorialnego.

3. W § 6 ust. 4 i ust. 5 Rada Miejska w Skale ustaliła zasady kontroli wykorzystania dotacji, co zdaniem Kolegium Izby wykracza poza normę kompetencyjną wynikającą z art. 81 ust. 1 u.o.z. Zdaniem Kolegium Izby, regulowanie kwestii kontroli wykracza poza upoważnienie dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego wynikające z art. 81 ust. 1 u.o.z., ponadto narusza kompetencję organu wykonawczego gminy wynikającą z art. 250 w zw. z art. 2 pkt 2 u.f.p.. Konsekwencją ograniczenia treści uchwały organu stanowiącego wyłącznie do regulacji kwestii z art. 81 ust. 1 u.o.z., jest to, że pozostałe treści stosunków prawnych między gminą i beneficjentami dotacji celowej nie są już uściślane w drodze stanowienia prawa przez ten organ. Ulegają natomiast konkretyzacji w indywidualnych umowach o dotację celową, jako umowach z art. 250 u.f.p., zawartych z uwzględnieniem art. 81 u.o.z. i przepisów uchwały prawa miejscowego - wydanej w granicach upoważnienia ustawowego.

4. Kolegium Izby zauważa ponadto, iż w § 7 ust. 3 pkt 2 badanej uchwały Rada Miejska w Skale postanowiła, iż podstawą rozliczenia dotacji jest protokół odbioru przeprowadzonych prac przez właściwy organ ochrony zabytków, przy udziale przedstawiciela Gminy Skała, Wnioskodawcy, oraz wykonawcy prac natomiast w pkt 3 ust. 3 tegoż paragrafu ustalono, iż rozliczenia dokonuje się na podstawie obmiaru przeprowadzonych prac, potwierdzonego przez kierownika budowy lub inspektora nadzoru.

Zdaniem Kolegium Izby wskazać należy, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma podstawy prawnej do włączenia konserwatora zabytków do własnej procedury związanej z odbiorem prac sfinansowanych z udzielonej dotacji. Jak wynika z przepisów rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. z 2021 r., poz. 81), wydanego na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pozwolenia na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych może określać warunki polegające na obowiązku dokonywania odbioru częściowego i końcowego wykonanych prac konserwatorskich albo prac restauratorskich z udziałem wojewódzkiego konserwatora zabytków albo ministra. Zatem decyzja o tym czy odbiór wykonanych prac będzie z udziałem konserwatora zabytków będzie zawsze należała do wydającego pozwolenie i nie może zostać narzucona poprzez zapis uchwały prawa miejscowego.

Ponadto Kolegium Izby zauważa, iż możliwość angażowania w rozliczenie dotacji podmiotów zewnętrznych takich jak kierownika budowy czy inspektora nadzoru nie wynika z normy prawnej wynikającej z art. 81. ust. 1 u.o.z..

5. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wskazuje również, iż w załączniku Nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska w Skale ustaliła wzór wniosku o udzielenie dotacji wymagając m.in. złożenia oświadczenia o treści cyt. *"Oświadczam, że wszystkie zadeklarowane środki finansowe, z wyjątkiem wnioskowanej kwoty dotacji, są faktycznie posiadanymi środkami."* Zdaniem Kolegium Izby Rada Miejska w Skale w sposób nieuprawniony ograniczyła prawo ogółu podmiotów do ubiegania się o środki publiczne co jest niezgodne z art. 43 u.f.p.. Jak wynika bowiem z treści oświadczenia, już w chwili złożenia wniosku potencjalny beneficjent dotacji winien posiadać (Kolegium Izby zauważa przy okazji, iż wniosek nie precyzuje co znaczy faktyczne posiadanie środków) zadeklarowane środki finansowe, poza wnioskowaną kwotą dotacji. Kolegium Izby zwraca uwagę, iż w momencie składania wniosku wnioskodawca może dopiero starać się o pozostałe środki finansowe z innych źródeł, a żądanie złożenia oświadczenia o treści przywołanej wyżej de facto wykluczałoby go już na etapie wnioskowania o dotację z budżetu Gminy Skała.

Uwzględniając powyższe w dniu 19 października 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby w Krakowie postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXVII/726/23 z dnia 28 września 2023 roku Rady Miejskiej w Skale. Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu Kolegium upoważnionych przedstawicieli Rady.

W związku z tym, że Rada Miejska w Skale nie usunęła wskazanej nieprawidłowości, a także nie skorzystała z możliwości przedstawienia dodatkowych wyjaśnień – orzeczono jak w sentencji niniejszej uchwały.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM IZBY

Mirosław Legutko