



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 8 listopada 2023 r.

Poz. 5422

UCHWAŁA NR 0102-362/23

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 17 października 2023 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr LVIII.363.2023 Rady Gminy Miłki z dnia 05 września 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 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 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr LVIII.363.2023 Rady Gminy Miłki z dnia 05 września 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Uzasadnienie

W dniu 05 września 2023 r. Rada Gminy Miłki podjęła Uchwałę Nr LVIII.363.2023 w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

W dniu 20 września 2023 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 04 października 2023 r. zawiadomiono Gminę Miłki, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 17 października 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 Miłki nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

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:

W podstawie prawnej uchwały przywołano m.in. art. 7 ust. 1 pkt. 9, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, oraz art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840).

Jednocześnie m.in. w § 1 badanej uchwały zapisano, iż z budżetu Gminy Miłki mogą być udzielane dotacje celowe na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Miłki, które mogą być realizowane w ramach środków z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, przyjętego uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 roku.

Również w § 3 przedmiotowej uchwały, poprzez zapis o treści „Dotacja, o której mowa w § 1, może zostać udzielona na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku będących przedmiotem wniosku złożonego w ramach naboru wniosków, które wnioskodawca zamierza wykonać zgodnie z przepisami Rządowego Programu Odbudowy Zabytków” wskazano, iż uchwała Nr LVIII.363.2023 Rady Gminy Miłki z dnia 05 września 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków została podjęta w oparciu i w celu realizacji Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, przyjętego uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 roku.

Kolegium Izby stwierdza, że przywołana uchwała Rady Ministrów, zgodnie z art. 93 ust. 1 i 3 w związku z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) nie jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, ma charakter wewnętrzny i obowiązuje tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt prawny, oraz podlega kontroli co do jej zasadności z powszechnie obowiązującym prawem. Ponadto art. 87 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Z kolei przywołany w podstawie prawnej badanej uchwały art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi, że 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 Izby Rada Gminy Miłki wydając przedmiotową uchwałę przekroczyła zakres kompetencji wynikający z przywołanego przepisu poprzez zawarcie w niej szeregu postanowień, które nawiązują do treści Rządowego Programu Odbudowy Zabytków i jednocześnie wykraczają poza zakres uregulowań wynikających z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, takich jak tryb udzielania dofinansowania z wyżej wymienionego Rządowego Programu.

Wprowadzenie takich regulacji do uchwały nie znajduje, zdaniem Kolegium Izby, umocowania w art. 81 ust. 1 powyższej ustawy. Akt prawa miejscowego nie może przyznawać kompetencji Prezesowi Rady Ministrów czy Bankowi Gospodarstwa Krajowego w jakimkolwiek zakresie. Nie jest też rolą aktu prawa miejscowego informowanie o kompetencjach organów władzy publicznej i podmiotów wykonujących na ich zlecenie funkcje z zakresu administracji publicznej. Stosownie do § 11 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r. poz. 283 ze zm.), który z mocy § 143 ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego, "w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych (...)."

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 z dnia 8 marca 1990 r. 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 delegację nałożoną przez ustawodawcę.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu - art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Kolegium Izby stwierdza, że badana uchwała obciążona jest wadami materialnymi o charakterze istotnego naruszenia prawa. Wskazane w treści przedmiotowej uchwały Rady Gminy Miłki przepisy Uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, nie zawierają upoważnienia dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały w przedmiotowej sprawie. Kolegium stwierdza, że taka uchwała mogłaby być podjęta na tej podstawie jedynie wtedy, gdyby istniała wyraźna delegacja ustawowa do jej podjęcia, tak jak ma to miejsce w przywołanym art. 81 ustawy o zabytkach.

Kolegium Izby zauważa również, iż w § 9 ust. 1 badanej uchwały zapisano, iż „W przypadku wnioskodawcy prowadzącego działalność gospodarczą lub działalność rolniczą dotacja, jeżeli jej udzielenie jest związane z prowadzoną działalnością, stanowić będzie odpowiednio pomoc de minimis lub pomoc de minimis w rolnictwie (...)”. Analizując stan faktyczny sprawy, Kolegium Izby zauważyło, że dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru 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 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 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którymi projekt uchwały przewidującej udzielenie pomocy de minimis powinien zostać przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 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.

Kolegium Izby stwierdziło, że do uchwały Nr LVIII.363.2023 Rady Gminy Miłki, nie dołączono informacji potwierdzającej, że projekt tej uchwały został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W ocenie Kolegium Izby, niedopełnienie obowiązku zgłoszenia właściwemu organowi projektu badanej uchwały, w którym przewiduje się udzielenie pomocy de minimis, stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Obowiązek przedkładania stosownego projektu uchwały, przewidującego udzielenie pomocy de minimis Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, stanowi jeden z elementów procedury podejmowania uchwały w wyżej wymienionym zakresie przedmiotowym. Nieprzekazanie Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów projektu badanej uchwały zawierającej w swojej treści zapisy dotyczące udzielenia pomocy de minimis, stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności uchwały Nr LVIII.363.2023 Rady Gminy Miłki z dnia 05 września 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały 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