

Uchwała Nr 33/1490/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 21 grudnia 2020 r.

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 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXVI/234/2020 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, znajdującym się na terenie Gminy Śmigiel, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVI/234/2020 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, znajdującym się na terenie Gminy Śmigiel doręczona została tutejszej Izbie w dniu 1 grudnia 2020 r.

Rada Miejska Śmigła powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określiła zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, znajdującym się na terenie Gminy Śmigiel.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 21 grudnia 2020 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych (innych niż wymienione w pkt od 1 do 14a) zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach. Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru jest art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 282, z późn. zm.).

Rada Miejska Śmigła, powołując się na wskazany powyżej przepis, podjęła uchwałę określającą zarówno zasady i tryb udzielania jak i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków.

W sytuacji, gdy uchwała przewiduje udzielanie pomocy publicznej lub pomocy de minimis uchwała taka powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących danego rodzaju pomocy. W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 708) projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu (UOKiK), który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z kolei w myśl przepisu art. 7 ust. 3a ww. ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

W § 6 uchwały Rady Miejskiej Śmigła postanowiono, co następuje: „W przypadku, gdy wnioskodawca jest przedsiębiorstwem w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 (...) dotacja stanowi pomoc de minimis i jest udzielana zgodnie z przepisami tego rozporządzenia”.

Uchwała przewiduje zatem możliwość udzielania pomocy de minimis.

Z przedłożonego do tut. Izby w dniu 8 grudnia 2020 r. oświadczenia Skarbnika Gminy Śmigiel wynika, że projekt uchwały „nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi”.

Dokonane ustalenia wskazują, że naruszona została procedura podjęcia uchwały, w zakresie określonym przepisami art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Kolegium Izby zakwalifikowało naruszenie prawa jako istotne i postanowiło o wyeliminowaniu uchwały z obrotu prawnego, stwierdzając jej nieważność w całości.

Ponadto Kolegium wskazuje, że uchwała jest wadliwa w następującym zakresie:

Zarówno z tytułu uchwały jak i postanowień § 1 i 2 uchwały wynika, że dotacja z budżetu Gminy Śmigiel ma być udzielana na prace „przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków”. Natomiast z załącznika Nr 1 „Wniosek o udzielenie dotacji (...)” z poz. 3 i 5 wynika, że dotacja ta również jest udzielana na prace „przy zabytku ujętym w gminnej ewidencji zabytków”. Ustawodawca rozróżnia "rejestr zabytków" prowadzony przez służby konserwatorskie oraz "ewidencję zabytków" prowadzoną przez jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym należy doprowadzić do zgodności postanowień uchwały i załącznika w tym zakresie.

Ponadto postanowieniem § 9 uchwały określono, że „rozliczenie dotacji, zwrot niewykorzystanej lub wykorzystanej niegodnie z przeznaczeniem następuje w trybie i na zasadach kreślonych w ustawie o finansach publicznych”. Jednakże należy wskazać, że ustawa o finansach publicznych (art. 252), oprócz dotacji „niewykorzystanej lub wykorzystanej niegodnie z przeznaczeniem” przewiduje również zwrot dotacji „pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości”.

Jednakże Kolegium wskazuje, że powołany w podstawie prawnej przepis art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi dla organu stanowiącego podstawę do określenia w uchwale zasad udzielania dotacji natomiast nie stanowi podstawy do określania zasad rozliczania i zwrotu dotacji. Zasady rozliczania i zwrotu dotacji określają przepisy ustawy o

finansach publicznych oraz umowa zawarta przez organ wykonawczy na podstawie art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP w brzmieniu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12), 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. Organ samorządu terytorialnego 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 ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”.

Doszło zatem do naruszenia art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia faktyczne i prawne Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

Grażyna Wróblewska
/-/ z up. Aldona Pruska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.