



UCHWAŁA NR 30/117/2020
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 22 lipca 2020 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|--|--------------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 7/ Bogusław Wenus |
| 2/ Roman Drozdowski | 8/ Radosław Hrychorczuk |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 9/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 10/ Krzysztof Kozik |
| 5/ Bogdan Łągwa | 11/ Tomasz Jan Karwicki |
| 6/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska | 12/ Anna Adamczewska |

Po rozpoznaniu w dniu 22 lipca 2020 roku uchwały nr XX/146/20 Rady Gminy Nowe Ostrowy z dnia 1 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na terenie Gminy Nowe Ostrowy, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w dniu 7 lipca 2020 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późniejszymi zmianami) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2137)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszeniu prawa, tj. art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących udzielania pomocy publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 708), art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 282), art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późniejszymi zmianami) oraz § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 283) **stwierdza nieważność** uchwały nr XX/146/20 Rady Gminy Nowe Ostrowy z dnia 1 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na terenie Gminy Nowe Ostrowy.

Uzasadnienie

W dniu 7 lipca 2020 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała nr XX/146/20 Rady Gminy Nowe Ostrowy z dnia 1 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na terenie Gminy Nowe Ostrowy (zwana dalej – *uchwałą*).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi rozpatrzyło wyżej wskazaną uchwałę na posiedzeniu w dniu 22 lipca 2020 roku, powiadamiając o terminie posiedzenia przedstawicieli Gminy. Jednocześnie poproszono jednostkę o informację, czy projekt uchwały został przesłany do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz umożliwiono złożenie wyjaśnień w sprawie.

Gmina Nowe Ostrowy złożyła wyjaśnienia w dniu 20 lipca 2020 roku. Z pisma jednostki wynika, że projekt badanej uchwały nie został przesłany do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów celem wydania opinii przed jej podjęciem. Ponadto jednostka zgodziła się z zastrzeżeniami Regionalnej Izby Obrachunkowej wskazanymi w zawiadomieniu o posiedzeniu Kolegium.

W toku badania uchwały Kolegium zważyło, co następuje:

Uchwała nr XX/146/20 Rady Gminy Nowe Ostrowy z dnia 1 lipca 2020 roku została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 713) oraz art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 282). Zakres przedmiotowy uchwały dotyczy zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na terenie Gminy Nowe Ostrowy.

W § 2 załącznika do uchwały Rada Gminy uregulowała, że o dotację celową z budżetu Gminy na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, może się ubiegać osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna, będąca właścicielem zabytku wpisanego do rejestru, a także podmiot, który do tego zabytku posiada tytuł prawny wynikający z użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego. Zaś w § 6 pkt 9 załącznika do uchwały postanowiono, iż w przypadku podmiotów ubiegających się o dotację celową będących przedsiębiorcami, dotacja ta stanowić będzie pomoc de minimis w rozumieniu rozporządzenia 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. Urz. UE L 352 z 24.12.2013 r.). Zgodnie z informacją uzyskaną z Gminy Nowe Ostrowy, projekt uchwały nie został przesłany do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w celu zaopiniowania. W ocenie Kolegium Izby pozostaje to w sprzeczności z art. 7 ust 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2014 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Zgodnie z tym przepisem projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis, podlega zgłoszeniu prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Brak zgłoszenia przez Radę Gminy projektu uchwały do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, stanowi naruszenie wymogów wynikających z ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, skutkujący stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

W § 8 ust. 2 załącznika do uchwały postanowiono, że Rada Gminy Nowe Ostrowy w uchwale o przyznaniu dotacji określa nazwę otrzymującego dotację, nazwę zadania na wykonanie którego

przyznano dotację oraz kwotę przyznanej dotacji. Zaś w ust. 3 wskazano, że pracownik odpowiedzialny za ochronę zabytków w Urzędzie Gminy prowadzi wykaz udzielonych dotacji w danym roku budżetowym. Natomiast w § 10 załącznika do uchwały zamieszczono postanowienia dotyczące sprawozdania, do złożenia którego zobowiązany jest podmiot, któremu przyznano dotację, elementów, które sprawozdanie powinno zawierać oraz sposobu rozliczania dotacji i zwrotu dotacji niewykorzystanej lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami organ stanowiący gminy, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale, może udzielać dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Zdaniem Kolegium Izby postanowienia zawarte w § 8 ust. 2 i 3 oraz § 10 załącznika do uchwały naruszają art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż wykraczają poza upoważnienie ustawowe. Na podstawie delegacji zawartej w art. 81 ust. 1 ustawy Rada Gminy ma jedynie kompetencje do określenia zasad udzielania dotacji. W doktrynie dominuje pogląd, że poprzez zasady udzielania dotacji należy rozumieć ogólne i generalne postanowienia określające komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także na jakie zadania może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku. Znajduje to odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 października 2019 r., sygn. I SA/Gd 782/19. W ocenie Kolegium Izby w przepisie tym nie uregulowano dodatkowych kompetencji dla organu stanowiącego do określenia zakresu uchwały o przyznaniu dotacji. Ponadto Kolegium wskazuje, że ustawodawca w art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych określił terminy zwrotu niewykorzystanych dotacji oraz wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. W związku z powyższym, zdaniem Kolegium Izby, niezasadne jest nie tylko odesłanie w akcie prawa miejscowego do ustaleń zawartych w umowie w zakresie zwrotu dotacji, lecz również objęcie uchwałą powyższych zagadnień.

W § 9 ust. 1 załącznika do uchwały postanowiono, że przekazanie środków w ramach udzielonej dotacji następuje na warunkach określonych w pisemnej umowie zawieranej z podmiotem otrzymującym dotację, wskazanym w uchwale. Natomiast w ust. 2 wymieniono elementy, które powinna zawierać umowa, m.in.: przedmiot dotacji, opis planowanego zadania, kwotę dotacji, informację o sprawozdaniu z wykonania zadania oraz inne zapisy niezbędne do prawidłowości wykonania i rozliczenia dotacji. Zdaniem Kolegium Izby postanowienia te wykraczają poza regulacje wynikające z art. 250 ustawy o finansach publicznych. Wskazany przepis stanowi, iż zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce samorządu terytorialnego, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczenia dotacji, zawiera umowę, która w szczególności określa wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację przyznawane są środki dotacji, termin wykorzystania dotacji nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, termin i sposób rozliczenia dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale. Ustawodawca nie przypisał

radzie kompetencji do kreowania elementów umowy. To organ wykonawczy podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze treść art. 250 ustawy o finansach publicznych.

W § 9 drugi ustęp 2 załącznika do uchwały wskazano, iż w przypadku, gdy z uzasadnionych okoliczności powstałych już po złożeniu wniosku i po zawarciu umowy wynika, iż konieczna jest zmiana zakresu rzeczowego prac, na które przeznaczono dotację celową, wniosek o zmianę lub modyfikację zakresu rzeczowego prac można rozpatrzyć poza terminem, zastrzegając, że zmiana lub modyfikacja, o której mowa w ust. 2, może dotyczyć wyłącznie obiektu, którego dotyczył wniosek pierwotny i nie może spowodować zwiększenia dotacji celowej (ust. 3). W ocenie Kolegium Izby, postanowienia te zostały sformułowane w sposób nieprecyzyjny, mogą budzić wątpliwości, gdyż nie wskazują jednoznacznie, jakie okoliczności mogą uzasadniać złożenie wniosku o zmianę czy modyfikację zakresu rzeczowego prac, w jakim terminie wniosek ten powinien być złożony oraz czego może dotyczyć zakres rzeczowy prac. Kolegium Izby wskazuje, że pozostaje to w sprzeczności z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Stosownie do treści wskazanego paragrafu, przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż organy gminy stanowiąc akt prawa miejscowego powinny przestrzegać podstawowych zasad techniki prawodawczej, a w szczególności w sposób jednoznaczny określać zakres stosowania uregulowań w nich zawartych. Z uwagi na fakt, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, to zdaniem Kolegium Izby jej uregulowania winny być sformułowane w sposób czytelny i jasny, tak by adresaci uchwały oraz organy ją stosujące, nie mieli wątpliwości co do zapisów w niej zawartych (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 20 listopada 2018 r., sygn. II SA/Op 295/18).

Kolegium Izby wskazuje także na wewnętrzną sprzeczność pomiędzy § 1 części normatywnej uchwały i § 1 ust. 3 pkt 2 załącznika do uchwały, które odnoszą się do „zabytków wpisanych do rejestru zabytków”, a § 1 ust. pkt 1 załącznika do uchwały, w którym organ stanowiący wskazuje, że dotacja celowa dotyczy „zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków”. Ponadto, w badanej uchwale zachodzi sprzeczność między § 6 załącznika do uchwały, a załącznikiem nr 1 do załącznik, w którym wskazano, jakie dokumenty należy załączyć do wniosku o udzielenie dotacji. Kolegium Izby wskazuje, że dokumenty wymienione w załączniku nr 1 do załącznika, nie pokrywają się z dokumentami wymienionymi w § 6 załącznika do uchwały. Nadto w § 7 ust. 2 załącznika do uchwały postanowiono, co uważa się za błędy formalne wniosku, wymieniając m.in. w pkt 3 nieopieczętowanie i niepodpisanie załączników za zgodność z oryginałem przez osobę/osoby upoważnione, w tym przez wnioskodawcę. Postanowienie to pozostaje w sprzeczności z § 6 załącznika do uchwały, który zawiera wykaz dokumentów, jakie należy dołączyć do wniosku o udzielenie dotacji. Kolegium Izby wskazuje, że w § 6 nie wprowadzono obowiązku opieczętowania i podpisania za zgodność z oryginałem (w przypadku kopii) dokumentów składanych wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji. Kolegium wskazuje także, iż w § 9 ust. 3 załącznika do uchwały doszło do omyłki pisarskiej, gdyż dwukrotnie pojawia się ustęp 2. Zaś w § 10 ust 3 załącznika do uchwały błędnie podano § 10 zamiast § 9. Stanowi to oczywistą omyłkę pisarską, gdyż postanowienia dotyczące umowy zostały uregulowane w § 9 załącznika do uchwały.

W ocenie Kolegium Izby wskazane nieprawidłowości powinny zostać usunięte.

Mając powyższe na względzie, Kolegium Izby orzekło, jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium
Zastępca Prezesa RIO w Łodzi**

Beata Kaczmarek