

URZĄD MIASTA I GMINY WE WRONKACH		
Data	10. 10. 2024	Wpł.
L.Dz. 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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:		

Uchwała Nr 20/1118/2024

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 9 października 2024 r.

stwierdza nieważność

uchwały Nr V/38/2024 Rady Miasta i Gminy Wronki z dnia 12 września 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji, w zakresie obejmującym:

- w § 3 ust. 6,
- w § 5 ust. 2 wyrażenie w brzmieniu: „ust. 3”,
- § 9,
- w załączniku pn. „Wniosek o udzielenie dotacji ze środków Gminy Wronki na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane wykonywane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji”:
 - 1) w punkcie IV. pn. „Przewidywane koszty realizacji prac lub robót przy zabytku” wyrażenie w brzmieniu: „Dodatkowe uwagi” z pozostawionym miejscem do uzupełnienia,
 - 2) w punkcie V. pn. „Harmonogram prac oraz źródła ich finansowania” wyrażenie w brzmieniu: „Dodatkowe uwagi” z pozostawionym miejscem do uzupełnienia,
 - 3) w punkcie VII. pn. „Wykaz załączników do wniosku*” w części dotyczącej pomocy de minimis w ppkt 1) wyrażenia w brzmieniu: „w ciągu trzech minionych lat”, „w tym okresie”, „w tym okresie”,

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 18 września 2024 r., Rada Miasta i Gminy Wronki, powołując się na art. 81 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji.

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 przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 9 października 2024 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Rada Miasta i Gminy Wronki na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292) określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji.

W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702) projekt programu pomocowego

przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (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.

Z uzasadnienia do badanej uchwały wynika, że projekt uchwały został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a zaproponowane uwagi zostały uwzględnione w podjętej uchwale.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby przyjęło, że został spełniony wymóg określony w art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Analiza postanowień uchwały wykazała, iż Rada w § 3 ust. 6 postanowiła:

„6. W celu zapewnienia realizacji postanowień określonych w ust. 4, Burmistrz Miasta i Gminy Wronki prowadzi wykaz udzielonych dotacji oraz informuje o przyznanej dotacji organy, które mogą udzielić dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub wpisanym do gminnej ewidencji.”.

Kolegium Izby wskazuje, iż w art. 82 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustawodawca zawarł następującą regulację: "W celu zapewnienia realizacji postanowień określonych w ust. 1 organy uprawnione do udzielania dotacji prowadzą wykazy udzielonych dotacji oraz informują się wzajemnie o udzielonych dotacjach".

Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy, uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej. „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego” (wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02).

W ocenie Kolegium Izby powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, także z uwagi na fakt, iż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 518/11).

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności § 3 ust. 6 badanej uchwały.

Kolegium Izby stwierdza, że poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wykraczają również regulacje § 9 ust. 1 i 2 uchwały, w których to Rada postanowiła:

„§ 9. 1. W celu rozliczenia dotacji podmiot, który uzyskał dotację składa sprawozdanie z wykonania prac lub robót Burmistrzowi Miasta i Gminy Wronki w sposób oraz w terminach określonych w umowie, o której mowa w § 6 ust. 1.

2. Podmiot, któremu przyznano dotację, winien na wezwanie Burmistrza lub Skarbnika Gminy uzupełnić brakujące dokumenty i udzielić pełnych oraz wyczerpujących informacji.”.

Odnosząc się do tych regulacji Kolegium Izby wskazuje, że zakres stosunków normowanych uchwałą podejmowaną na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może kształtować wyłącznie na podstawie i w granicach przepisów prawa. Zawarta w tym przepisie norma kompetencyjna upoważnia radę gminy do określenia zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Właściwość rad gmin odnośnie stanowienia w przedmiotowym zakresie, winna być rozumiana jako uprawnienie do określenia ogólnych i generalnych postanowień określających komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać. Przepis kompetencyjny mówi wprost jedynie o „zasadach

udzielania dotacji”, a więc nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do regulowania kwestii dotyczących rozliczania dotacji.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, w tym przypadku w przepisie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Podkreślić przy tym należy, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Powyższe potwierdza stanowisko zawarte w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 160/17, zgodnie z którym: „(...) z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej, a już nie trybu, sposobu czy warunków jej rozliczenia oraz kontroli zleconych zadań.”.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby uznało, że zasadne jest stwierdzenie nieważności § 9 ust. 1 i ust. 2 uchwały.

Ponadto Rada Miasta i Gminy Wronki w § 5 ust. 2 postanowiła:

„2. *Dodatkowe załączniki do wniosku wymagane do przedłożenia przez podmioty ubiegające się o pomoc de minimis zostały określone w § 4 ust. 3 niniejszej uchwały.*”.

Kolegium Izby wskazuje, że w § 4 ust. 3 wskazano, jakie dodatkowe dokumenty wraz z wnioskiem jest zobowiązany do przedłożenia wnioskodawca ubiegający się o pomoc de minimis w rolnictwie i rybołówstwie. Natomiast w § 4 ust. 2 wskazano, jakie dodatkowe dokumenty jest zobowiązany do przedłożenia wnioskodawca ubiegający się o pomoc de minimis.

Dalsza analiza uchwały wykazała, że w załączniku do uchwały Rady w pkt IV. pn. „Przewidywane koszty realizacji prac lub robót przy zabytku” oraz w pkt V. pn. „Harmonogram prac oraz źródła ich finansowania” zawarto obszar na opisanie dodatkowych uwag wnioskodawcy.

Z przywołanych zapisów nie wynika jakich dodatkowych uwag może żądać podmiot przyznający dotację. Postanowienie o takim brzmieniu w uchwale jednostki samorządu terytorialnego może skutkować nierównym traktowaniem beneficjentów dotacji.

Odnosząc się do ww. zapisów, Kolegium Izby wskazuje na dotychczasowy dorobek orzeczniczy, w myśl którego uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05, gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) stwierdził m.in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...), muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Ponadto w załączniku do uchwały w pkt VII pn. „Wykaz załączników do wniosku” w części „Dodatkowe załączniki wymagane do przedłożenia w przypadku ubiegania się o pomoc de minimis, pomoc de minimis w rolnictwie i rybołówstwie” w ppkt 1) wskazano, iż należy przedłożyć „wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie otrzymał w ciągu trzech minionych lat, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie;”.

Z powyższego wynika, że Rada Miasta i Gminy Wronki błędnie określiła dokumenty, jakie wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji zobowiązani są złożyć wnioskodawcy będący przedsiębiorcami, jeżeli ubiegają się o udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.

Zgodnie bowiem z przepisami art. 37 ust. 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej: „Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy:

- 1) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie oraz pomocy de minimis, 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;
- 2) (uchylony);
- 3) informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, dotyczących w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie”.

Natomiast obowiązek przedkładania wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie wnioskodawca otrzymał w ciągu minionych trzech lat, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie, dotyczy wyłącznie podmiotów ubiegających się o pomoc de minimis udzielaną od dnia 1 stycznia 2024 r. na podstawie rozporządzenia Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L, 2023/2831 z 15.12.2023 r.). Zgodnie z art. 3 ust. 2 tego rozporządzenia, całkowita kwota pomocy de minimis przyznanej przez jedno państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 300 000 EUR w okresie 3 lat, przy czym, zgodnie z pkt 11 preambuły do ww. rozporządzenia: "dla każdego przypadku przyznania nowej pomocy de minimis należy uwzględnić całkowitą kwotę pomocy de minimis przyznaną w ciągu minionych trzech lat".

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska

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.