



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 12 września 2023 r.

Poz. 4875

UCHWAŁA NR XXI.91.S.2023

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 30 sierpnia 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LX/316/2023 Rady Gminy Rąbino z dnia 10 sierpnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie, roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, położonym na terenie Gminy Rąbino w przypadku uzyskania środków zewnętrznych

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr LX/316/2023 Rady Gminy Rąbino z dnia 10 sierpnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie, roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, położonym na terenie Gminy Rąbino w przypadku uzyskania środków zewnętrznych.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LX/316/2023 Rady Gminy Rąbino z dnia 10 sierpnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie, roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, położonym na terenie Gminy Rąbino w przypadku uzyskania środków zewnętrznych została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 11 sierpnia 2023 r. i objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym 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.

We wstępnej ocenie Kolegium Izby przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702) ze względu na nieprzedłożenie projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Ponadto we wstępnej ocenie organu nadzoru uchwała została podjęta z naruszeniem art. 31 ustawy o samorządzie gminnym z uwagi na upoważnienie komisji powoływanej przez Wójta Gminy Rąbino w drodze § 6 ust. 8 uchwały do reprezentowania Gminy Rąbino w sprawach dotyczących złożonych wniosków o udzielenie dotacji. Jednocześnie wątpliwości Kolegium wzbudziło nałożenie mocą § 9 ust. 3 uchwały wymogu uzyskania odbioru

wykonanych prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków przez przedstawiciela Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, czym wykroczone poza kompetencje wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.) oraz naruszono postanowienia § 12 ust. 3 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).

W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym powiadomiono Przewodniczącego Rady Gminy Rąbino pismem z dnia 18 sierpnia 2023 r. (znak: K.420.51.2023). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 30 sierpnia 2023 r. oraz, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień. Jednocześnie na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wezwało organy gminy do udzielenia informacji w zakresie przedłożenia projektu podjętej uchwały Prezesowi UOKiK oraz Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 30 sierpnia 2023 r., w którym nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki. Pismem z dnia 28 sierpnia 2023 r. Przewodniczący Rady Gminy Rąbino wyjaśnił, że w dniu 16 sierpnia 2023 r. skierowano do Prezesa UOKiK oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wnioski o zaopiniowanie projektu uchwały. Wraz z przedmiotowym pismem przedłożono opinię Prezesa UOKiK, który wniósł zastrzeżenia do treści § 4 ust. 3 pkt 2, wskazując na konieczność dostosowania przepisu do zgodności z brzmieniem art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Rozpoznając badaną uchwałę Kolegium zważyło, co następuje.

Uchwała Nr LX/316/2023 Rady Gminy Rąbino z dnia 10 sierpnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie, roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, położonym na terenie Gminy Rąbino w przypadku uzyskania środków zewnętrznych została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zgodnie z postanowieniami § 2 oraz § 4 ust. 3 uchwały o dofinansowanie do prac przy zabytkach mogą ubiegać się przedsiębiorcy w ramach pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub pomocy de minimis w rybołówstwie. W tym miejscu wskazać należy, że przepis art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej nakłada obowiązek zgłoszenia projektu programu pomocowego przewidującego udzielanie pomocy de minimis Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Przepis art. 7 ust. 3a ww. ustawy stanowi z kolei, iż w przypadku projektu programu pomocowego przewidującego udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, projekt ten podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z udzielonych przez Przewodniczącego Rady Gminy wyjaśnień wynika, że Gmina Rąbino zwróciła się o ww. opinie dopiero w dniu 16 sierpnia, a zatem po podjęciu przez Radę Gminy Rąbino przedmiotowej uchwały.

Biorąc pod uwagę fakt, że uchwała została podjęta bez wymaganej opinii Ministra właściwego do spraw rolnictwa, który ocenia projekt programu pomocowego pod kątem przepisów dotyczących udzielania pomocy publicznej w rolnictwie oraz pomocy publicznej w rybołówstwie, brak przedmiotowej opinii stanowi o naruszeniu w stopniu istotnym art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu

w sprawach dotyczących pomocy publicznej, co determinuje konieczność stwierdzenia nieważności w całości uchwały Nr LX/316/2023 Rady Gminy Rąbino z dnia 10 sierpnia 2023 r.

W dniu 29 sierpnia br. Przewodniczący Rady Gminy Rąbino przekazał do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie kopię opinii Prezesa UOKiK w zakresie dotyczącym prawidłowości zastosowania w uchwale przepisów odnoszących się do udzielenia pomocy publicznej. Prezes UOKiK w dniu 22 sierpnia 2023 r. zajął stanowisko w przedmiocie przekazanego projektu uchwały, stwierdzając, że treść § 4 ust. 3 pkt 2 wymaga dostosowania do brzmienia art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Przedmiotowa uwaga sprowadza się do dodania po wyrazie „lat”, wyrażenia „podatkowych”. Biorąc powyższe pod uwagę w ocenie Kolegium Izby treść § 4 ust. 3 pkt 2 uchwały jest niezgodna z brzmieniem ustawowym przepisu wskazanego przez Prezesa UOKiK, co może spowodować udzielenie dotacji z naruszeniem przepisów dotyczących pomocy publicznej. Na marginesie należy wskazać, że w uzasadnieniu do projektu uchwały, które również zostało przekazane organowi nadzoru wskazano, że projekt uchwały został skonsultowany z Prezesem UOKiK, czemu przeczy treść pisma Przewodniczącego Rady Gminy.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, podnosi, że w uchwale znalazły się również inne postanowienia uzupełniające ocenę o naruszeniu prawa, jak również inne zasługujące na sygnalizację.

Rada Miejska w Rąbinie w drodze § 6 ust. 8 uchwały postanowiła, że komisja powołana przez Wójta Gminy Rąbino ma prawo zwracać się o opinię w sprawie złożonych wniosków do Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Szczecinie oraz osób posiadających specjalistyczną wiedzę w dziedzinie, której nabór dotyczy. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wskazuje, że zgodnie z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest jedynym organem umocowanym do reprezentowania gminy na zewnątrz. Ewentualnie na mocy art. 33 ust. 4 ost. cyt. ustawy wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Tym samym uznać należy, że treść § 6 ust. 8 uchwały narusza przywołane powyżej przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz wykracza poza kompetencje wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W § 9 ust. 3 Rada Gminy Rąbino, w celu rozliczenia dotacji, na beneficjenta dotacji nałożyła obowiązek uzyskania odbioru wykonanych prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków przez przedstawiciela Zachodniopomorskiego Konserwatora Zabytków w Szczecinie. Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z § 12 ust. 3 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), pozwolenie na prowadzenie prac konserwatorskich albo prac restauratorskich przy zabytku, które wydawane jest przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, może również określać warunki polegające na obowiązku dokonywania odbioru częściowego i końcowego wykonanych prac konserwatorskich albo prac restauratorskich z udziałem wojewódzkiego konserwatora zabytków. A zatem, zgodnie z przywołanym przepisem rozporządzenia to wojewódzki konserwator zabytków może podjąć decyzję o dokonaniu przez niego częściowego i końcowego odbioru przeprowadzonych prac. Wobec powyższego przyjąć należy, że treść § 9 ust. 3 w części dotyczącej nałożenia obowiązku uzyskania odbioru prac przez przedstawiciela Zachodniopomorskiego Konserwatora Zabytków narusza postanowienia § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia.

Organ nadzoru w tym miejscu wskazuje, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W myśl zaś ust. 4 w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Na podstawie powyższych przepisów ugruntowała się jednolita linia orzecnicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą „Przepisy powyższe wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń

prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.” (NSA w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. III OSK 542/21). Ponadto w orzecznictwie wskazuje się: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność danego aktu administracyjnego można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które zaliczyć można do istotnych, a więc takich, które skutkować będą nieważnością wydanego aktu. Do naruszeń tych będą należały przykładowo: naruszenie przepisów określających kompetencję do podejmowania aktu normatywnego, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.” (NSA w wyroku z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. III OSK 2954/21). W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, Rada Gminy Rąbino podejmując uchwałę nie zapewniła wymaganego przepisami prawa udziału Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa w sposób istotny naruszając przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Kolegium zwraca również uwagę na inne nieprawidłowości występujące w przedmiotowej uchwale. Na mocy § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, że do wniosku o udzielenie dotacji należy dołączyć oryginał lub kopię decyzji właściwego organu ochrony zabytków zezwalającą na prowadzenie prac lub robót. Organ nadzoru w tym miejscu zwraca uwagę, że zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków jest wymagane, ale jedynie w zakresie odnoszącym się do prac prowadzonych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. A zatem takiego pozwolenia nie wymaga się dla prac przy zabytku wpisanym do ewidencji zabytków. Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru rekomenduje zmianę brzmienia § 4 ust. 2 pkt 3 poprzez odesłanie do zabytków wpisanych do rejestru zabytków, zgodnie z ww. przepisem ustawy.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w formie poniższych uwag wskazuje, że uchwała wymaga redakcji w sposób zgodny z zasadami techniki prawodawczej. Nadany tytuł badanej uchwały, tj. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie, roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, położonym na terenie Gminy Rąbino w przypadku uzyskania środków zewnętrznych sugeruje że Gmina Rąbino postanowiła o udzieleniu dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane jedynie do zabytku wpisanego do rejestru zabytków. Natomiast z treści § 1 ust. uchwały wynika, że o dotację można się ubiegać również w przypadku zabytków wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków. Jednocześnie zgodnie z brzmieniem § 2 ust. 5 uchwały Gmina Rąbino może nie udzielić dotacji w przypadku nie uzyskania środków zewnętrznych, o które będzie się ubiegać. Zastosowanie w tym przepisie wyrażenia „może” sugeruje, że Rada Gminy Rąbino dopuszcza możliwość udzielenia dotacji w przypadku braku uzyskania środków zewnętrznych, co stoi w sprzeczności z postanowieniami § 1 uchwały oraz jej tytułem.

Dodatkowo wątpliwości organu nadzoru budzi określony w § 5 ust. 3 pkt 1 uchwały zakres zadań komisji powoływanej przez Wójta Gminy Rąbino z zakresem zadań nałożonych na organ wykonawczy – Wójta Gminy, w imieniu którego ww. komisja ma przeprowadzić postępowanie dotyczące obsługi złożonych wniosków. Zgodnie z przywołanym § 5 ust. 3 pkt 1 uchwały do zadań komisji należy dokonanie oceny formalnej i merytorycznej złożonych wniosków. Natomiast Wójtowi Gminy Rąbino (organowi właściwemu do powołania komisji) Rada Gminy Rąbino w drodze § 7 ust. 1 przyznała kompetencję do dokonywania jedynie oceny formalnej wniosków, ich opiniowania i przygotowania projektu uchwały w sprawie udzielenia dotacji. A zatem Rada Gminy Rąbino nałożyła na komisję zadania o szerszym zakresie od zadań Wójta Gminy, w imieniu którego działa wskazana powyżej komisja.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

*Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Bogusław Staszewski*