



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 22 czerwca 2023 r.

Poz. 1692

UCHWAŁA NR 157/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 21 czerwca 2023 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2022 r., poz. 1668 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze** po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XLVII/384/2023 Rady Gminy Lubiszyn z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie określenia warunków i trybu udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków stwierdza **nieważność przedmiotowej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia** art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz.U. z 2022 r., poz. 840).

UZASADNIENIE

Dnia 25 maja 2023 r. Rada Gminy Lubiszyn podjęła uchwałę Nr XLVII/384/2023 w sprawie określenia warunków i trybu udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 1 czerwca 2023 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2022 r. poz. 1668 ze zm.) została objęta postępowaniem nadzorczym.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, co następuje.

Rada Gminy Lubiszyn powołując się na art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - podjęła uchwałę, w której ustaliła warunki i tryb udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Lubiszyn na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków (załącznik nr 1 do uchwały) oraz warunki i tryb udzielania dotacji celowej ze środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, o którym mowa w uchwale nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków (załącznik nr 2 do uchwały).

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż ma charakter generalny i abstrakcyjny oraz jest skierowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Na podstawie art. 40 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym - gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, ale tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego.

W myśl art. 81 ww. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami 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 Lubiszyn wydając przedmiotową uchwałę przekroczyła zakres kompetencji wynikający z powołanego wyżej przepisu prawa.

Zgodnie z art. 7 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wobec powyższego podstawa ich działania w realizacji zadań publicznych musi każdorazowo wynikać z normy prawa materialnego, upoważniającej organ do podjęcia konkretnego działania. Nie mogą zatem ww. organy podejmować działań faktycznych ani prawnych, które nie znajdują umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, o których stanowi art. 87 ustawy Konstytucja RP.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie jest dopuszczalne dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu - art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z ze zm.).

Kolegium Izby dla potwierdzenia zasadności powyższego stanowiska odwołuje się do wyroku WSA w Poznaniu, wydanego w sprawie o sygn. akt I SA/Po 1305/15 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym Sąd, powołując się na linię orzeczniczą sądów administracyjnych stwierdził, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej, a organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia i nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Brak delegacji ustawowej powoduje to, że organ stanowiący nie ma uprawnień do określania warunków i trybu udzielania dotacji celowej ze środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, o którym mowa w uchwale nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. Uchwała Rady Gminy nie może przyznawać kompetencji Prezesowi Rady Ministrów, czy też Bankowi Gospodarstwa Krajowego w powyższym zakresie.

Wprowadzenie regulacji w badanej uchwale, wynikających z postanowień ww. uchwały Rady Ministrów wykracza tym samym poza zakres uregulowań wynikających z cytowanego wyżej art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – takich jak warunki i tryb udzielania dotacji celowej.

Kolegium Izby zwraca ponadto uwagę, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co wcześniej akcentowano, zatem jej uregulowania winny być sformułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak aby wynikało z niego - kto i w jakich okolicznościach oraz jak - powinien się zachować aby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Mając na uwadze powyższe Kolegium Izby zwraca uwagę, że w § 4 badanej uchwały zapisano cyt.:',*Dotacja może być udzielona po złożeniu wniosku o udzielenie dotacji celowej:*

1) o której mowa w załączniku nr 1 do uchwały – osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej niebędącej przedsiębiorcą, będącej właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru zabytków lub znajdującego się w gminnej ewidencji zabytków albo posiadającej taki zabytek w trwałym zarządzie,

2) o której mowa w załączniku nr 2 do uchwały – parafii, związkowi wyznaniowemu będących właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru zabytków lub znajdującego się w gminnej ewidencji zabytków albo posiadających taki zabytek w trwałym zarządzie."

W myśl art. 71 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dotację celową - na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może otrzymać osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego. Te same podmioty mogą otrzymać dotację w trybie art. 81 ustawy o ochronie zabytków z budżetu gminy, czy też z Rządowego Programu

Odbudowy Zabytków, zatem takie różnicowanie podmiotów, dokonane w § 4 uchwały, narusza obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa.

Ponadto wskazuje się, że udzielenie dotacji celowej podmiotom określonym w art. 71 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - może dotyczyć również podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, co może stanowić pomoc publiczną albo pomoc de minimis, o której mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (j.t. Dz.U. z 2023 r., poz. 702). Udzielenie ww. pomocy powinno uwzględniać warunki dopuszczalności tej pomocy określone w przepisach Unii Europejskiej, a w szczególności w przepisach 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. U. UE.L nr 352), wówczas projekt takiej uchwały na podstawie art. 7 ust. 3 powyższej ustawy przewidujący udzielenie pomocy de minimis powinien zostać przedstawiony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który uprawniony jest w terminie 14 dni do przedstawienia zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Zastrzeżenia powinny zostać uwzględnione przez organy jednostek samorządu terytorialnego przy podejmowaniu uchwały dotyczącej udzielenia pomocy de minimis.

Kolegium Izby jednocześnie stwierdza, że we wnioskach o udzielenie dotacji, w części nr 4 dotyczącej oświadczeń zapisano, że cyt.: „Niniejszym oświadczam(y), że:

1. *dysponuję zasobami rzeczowymi i kadrowymi zapewniającymi prawidłową obsługę prac przy zabytku,*
2. *pokryję pozostałą część kosztów prac, na które ma być udzielona dotacja”.*

Żądanie ww. oświadczeń wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rada Gminy nie jest uprawiona do żądania takich oświadczeń.

Ponadto kolejne oświadczenie o treści cyt.: ”Informacje podane w niniejszym wniosku oraz w załącznikach są zgodne ze stanem prawnym i faktycznym, a także że znana jest mi odpowiedzialność karna z art. 233 kodeksu karnego” - wykracza również poza upoważnienia ustawowe zawarte w obowiązujących przepisach prawa, dotyczących udzielania dotacji z budżetu gminy na zabytki.

Wskazuje się, że przepis art. 233 Kodeksu karnego wiąże odpowiedzialność ze składaniem zeznań w toczącym się postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy. Powyższe stanowisko potwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, który w wyroku z dnia 25 października 2012 sygn. I SA/Ke 506/12 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl) stwierdził, że cyt.: „jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy”.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że powołanie w podstawie prawnej badanej uchwały artykułu 221 ust. 4 ww. ustawy o finansach publicznych jest bezzasadne, gdyż przepisem prawa uprawniającym organ stanowiący do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 81 powołanej wyżej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzeka, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze służy Gminie prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem tut. Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajączkowski