



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia czwartek, 7 września 2023 r.

Poz. 8119

UCHWAŁA NR 21/1154/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 30 sierpnia 2023 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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LXIII/602/2023 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 3 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Uzasadnienie

Badaną uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 9 sierpnia 2023 r., Rada Miejska Ostrzeszów, powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 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 lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

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 wskazanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 30 sierpnia 2023 r.

Rozpatrując sprawę uchwały 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 zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach (innych niż wymienione w punktach od 1 do 14a).

Jak stanowi art. 7 ust. 1 pkt 9 ww. ustawy do zadań własnych gminy należą sprawy kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

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 lub ujętego w gminnej ewidencji zabytków jest art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z późn. zm.), zgodnie z którym 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.

Rada Miejska Ostrzeszów, wypełniając dyspozycję wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zdecydowała o podjęciu uchwały w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, jej rozliczenia oraz kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 10 sierpnia 2023 r., pod poz. 7520.

Kolegium Izby wskazuje, że w sytuacji, gdy uchwała przewiduje udzielenie pomocy publicznej lub pomocy de minimis uchwała taka powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących danego rodzaju pomocy. Badana uchwała przewiduje udzielanie takiej pomocy, o czym świadczą zapisy § 8 ust. 4 postanowień uchwały, w którym zawarto zapis: *„Jeżeli o dotację ubiega się podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji, dotacja – w zakresie w jakim dotyczy tej działalności – stanowi 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. U. UE L nr 352 z 24.12.2013 r. z późn. zm.)”*.

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 (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 dniu 11 sierpnia 2023 r. do tut. Izby wpłynęły wyjaśnienia Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy Ostrzeszów (znak: IDR.040.3.2023), w których poinformowała, że: *„(...) w związku z podjęciem uchwały nr LXIII/602/2023 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 3 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków w dniu 10.08.2023 r. wystąpiliśmy z wnioskiem o zaopiniowanie ww. uchwały do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.”*. Na potwierdzenie przekazania przedłożono urzędowe poświadczenie przekazania.

Prezes UOKiK wniósł zastrzeżenia do badanej uchwały w piśmie z dnia 18 sierpnia 2023 r. (znak DMP-1.52.110.2023), którego skan przesłano tut. Izbie drogą mailową w dniu 24 sierpnia 2023 r., w którym zobowiązał Jednostkę do wprowadzenia do uchwały zmian polegających m.in. na zobowiązania podmiotów ubiegających się o pomoc de minimis przedstawienia wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis lub pomocy de minimis w rolnictwie i w rybołówstwie, jakie otrzymały w roku, w którym ubiegają się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat, albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie oraz informacji określonych w rozporządzeniu w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis.

Kolegium Izby wskazuje, że Burmistrz Miasta i Gminy Ostrzeszów do dnia rozpatrzenia przedmiotowej uchwały nie przedłożył tut. Izbie opinii ministra właściwego do spraw rolnictwa.

Zatem w przedmiotowej sprawie nie został zachowany tryb podjęcia uchwały, określony w art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którymi projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu (UOKiK) oraz projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, którzy w terminie 14 dni mogą przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności uchwały z uwagi na istotne naruszenie prawa, jakim jest niezachowanie trybu jej podjęcia.

Oceniając poszczególne postanowienia badanej uchwały Kolegium Izby stwierdza ponadto, co następuje.

W § 5 badanej uchwały, Rada zawarła postanowienie o treści: *„Wniosek o udzielenie dotacji, którego wzór stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały, należy składać osobiście w Biurze Obsługi Interesanta*

Urzędu Miasta i Miasta i Gminy w Ostrzeszowie, ul. Zamkowa 31, 63-500 Ostrzeszów lub pocztą tradycyjną na wyżej wymieniony adres w terminie ogłoszonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Ostrzeszów w związku z naborem w ramach "Rządowego Programu Odbudowy Zabytków"

Określony w § 5 zapis oznacza scedowanie kompetencji w zakresie wyznaczenia terminu składania wniosków o przyznanie dotacji na organ wykonawczy, czyli Burmistrza Miasta i Gminy. Jeśli Rada Miejska nie ustali terminu składania wniosków o udzielenie dotacji, to wnioski będą mogły być składane przez wnioskodawców w dowolnym czasie przez cały rok.

Powyższe regulacje, w ocenie Kolegium Izby, wykraczają poza dyspozycję art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż wskazany przepis prawa nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do scedowania na organ wykonawczy uprawnień do określenia zasad naboru wniosków. Przepis art. 81 ust. 1 ustawy stanowi kompetencje dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej.

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”.

Natomiast jak wynika z uzasadnienia do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2022 r. (sygn. akt. I GSK 169/21) przez pojęcie „zasady” należy rozumieć normy określające, komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także wskazujące zadania, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji, to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku (por. A. Ginter, A. Michalak, Komentarz do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; pub. Lex 2016 r.). Odnosząc się także do zasad języka polskiego wskazać należy, że słowo „zasada” oznacza prawo rządzące jakimś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania w danych okolicznościach (por. Słownik Języka Polskiego PWN). Dotacje przyznawane na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami są dotacjami celowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych i podlegają określönemu w tej ustawie charakterystycznemu dla dotacji reżimowi prawnemu, na co zwrócono uwagę w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 lutego 2017 r. (sygn. akt.. III SA/Po 4/17).

W § 6 ust. 9 badanej uchwały zawarto zapis: „*Burmistrz Miasta i Gminy Ostrzeszów zastrzega sobie prawo do wniesienia zmian odnośnie zasad prowadzonego naboru oraz zasad przyznawania dotacji w przypadku zmian w Rządowym Programie Ochrony Zabytków.*”

Zawarcie w badanej uchwale wskazanego powyżej uprawnienia oznacza przekazanie kompetencji do określenia (zmiany) zasad udzielania dotacji na organ wykonawczy. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jak już wcześniej wspomniano, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, w tym przypadku w przepisie art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zawarta w tym artykule norma kompetencyjna, upoważnia organ stanowiący do określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, a treść podejmowanych regulacji powinna być ściśle dostosowana do zakresu przyznanego upoważnienia i przysługujący kompetencji

wynikających, w tym przypadku, z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie nie tylko normy, w której upoważnienie jest zawarte, ale przede wszystkim konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Szczegółowe zasady i tryb udzielania dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków zawarto natomiast w załączniku do Uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków oraz w Regulaminie Naboru Wniosków o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Dalsza analiza uchwały wykazała, że w załączniku Nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji (...)” do uchwały Rady w pkt III pn. „Kalkulacja przewidywanych prac lub robót budowlanych (koszty realizacji zadania)” znajduje się obszar do uzupełnienia pn. „Uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu” oraz pkt IV pn. „Inne uwagi lub informacje dotyczące zadania” wraz z obszarem na opisanie dodatkowych uwag lub informacji Wnioskodawcy. Natomiast w pkt V „Lista załączników” wymieniony został pkt 6 pn. „Inne załączniki oraz ewentualne rekomendacje i opinie (podać jakie)”.

Z przywołanych zapisów nie wynika jakich dodatkowych informacji lub uwag lub załączników 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 orzecznicy, 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 Nr 1 do uchwały w pkt VI. „Oświadczenia” w ppkt 6 Rada zawarła obowiązek złożenia oświadczenia w brzmieniu: *„Oświadczam/my, że (...) 6) jest mi/nam znana odpowiedzialność karna, w szczególności za złożenie podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu, albo złożenie nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania dofinansowania, wynikająca z art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny.”*

W ocenie Kolegium Izby wymóg złożenia oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności karnej nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Żaden ze wskazanych w niej przepisów - w szczególności przywołany wyżej art. 81 ust. 1 ustawy - nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podmiot składający wniosek, obowiązku podania danych czy informacji pod groźbą odpowiedzialności karnej. Nałożenie na składającego wniosek takiego obowiązku może mieć miejsce wyłącznie, gdy przepis ustawy taką możliwość przewiduje.

W wyroku z dnia 4 marca 2015 r., sygn. akt I SA/Kr 52/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że: *„Słuszne jest zatem stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że 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 i dopiero wówczas – w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji – możliwym byłoby odwoływanie się przez organ do pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), czy złożenia oświadczenia o posiadaniu wiedzy odnośnie do takiej odpowiedzialności. Wskazane przepisy (...) nie przewidują takiej możliwości, zaś ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego gminy w tym zakresie nie można domniemywać.”* W analizowanym przypadku – ustawa o ochronie i opiece nad zabytkami również nie przewiduje takiej możliwości.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

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.