



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia środa, 27 grudnia 2023 r.

Poz. 12452

UCHWAŁA NR 29/1536/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 19 grudnia 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 LVIII/524/2023 Rady Miasta i Gminy Buk z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobów jej rozliczania oraz kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w części obejmującej:

1. w załączniku Nr 1 do uchwały pn. "Wniosek o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków":

– w pkt VI „Oświadczenia” ppkt 5 o treści: *"nie zalegam/my z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych"*,

– w pkt VI „Oświadczenia” ppkt 7 o treści: *"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 części pn. "Uwagi" w pkt 1 wyrażenie w brzmieniu: *"w terminie wskazanym w uchwale"*;

– w pkt III „Kalkulacja przewidywanych prac lub robót budowlanych (koszty realizacji zadania) wyrażenie w brzmieniu *„Uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu"*,

– pkt IV „Inne uwagi lub informacje dotyczące zadania”,

– w pkt V „Lista załączników” ppkt 8 w brzmieniu: *"Inne załączniki oraz ewentualne rekomendacje i opinie (podać jakie)"*,

2. w tabeli zamieszczonej w załączniku Nr 2 do uchwały pn. "Karta oceny formalnej" wyrażenie w brzmieniu: *"Czy wniosek został złożony w terminie?"*,

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 1 grudnia 2023 r., Rada Miasta i Gminy Buk powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych oraz § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, określiła zasady i tryb udzielania

dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku znajdującym się na terenie Miasta i Gminy Buk, 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 uchwały Nr LVIII/524/2023 Rady Miasta i Gminy Buk z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobów jej rozliczania oraz kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 19 grudnia 2023 r.

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

Stosownie do przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z późn. zm.) 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 Miasta i Gminy Buk, w oparciu o dyspozycję zawartą w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w dniu 28 lutego 2023 r. podjęła uchwałę Nr LVIII/524/2023 w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobów jej rozliczania oraz kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Zgodnie z § 3 ust. 6 pkt 1 załącznika do uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków pn. "Szczegółowe zasady i tryb udzielania dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków", w przypadku dofinansowania stanowiącego pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, pomoc taka może być udzielana jako pomoc de minimis na warunkach określonych w szczególności w rozporządzeniu 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, str. 1, 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 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.

Przedmiotowa uchwała w § 4 przewiduje udzielenie pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Z uzasadnienia do badanej uchwały wynika, że pismem z dnia 6 października 2023 r. Burmistrz Miasta i Gminy Buk zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie uzgodnienia projektu uchwały. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w ustawowym terminie przesłał pismo, w którym poinformował, iż nie zgłasza uwag do uchwały. Również Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie zgłosił zastrzeżeń do przedmiotowej uchwały.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że zostały spełnione wymogi z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

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

W załączniku Nr 1 do uchwały, w pkt VI pn. „Oświadczenia” w ppkt 5 Rada Miasta i Gminy Buk zawarła obowiązek złożenia oświadczenia w brzmieniu: „*Oświadczamy, że: (...) nie zalegam/my z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych*”.

W ocenie Kolegium Izby taki zapis przedmiotowej uchwały w sposób istotny narusza art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi ustawowe upoważnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały dotyczącej zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Rada jest zobowiązana do ścisłego przestrzegania granic ustawowego upoważnienia. Upoważnienie zawarte w art. 81 ust. 1 ww. ustawy nie przyznaje Radzie kompetencji do uzależnienia udzielenia konkretnemu podmiotowi dotacji celowej od spełnienia warunku niezalegania z opłatami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych. Ponadto taki warunek nie został określony w badanej uchwale. Zatem żądanie złożenia takiego oświadczenia stanowi nieuprawnione żądanie Rady względem podmiotu składającego oświadczenie.

Ograniczenie w dostępie do dotacji przez ustalenie obowiązku niezalegania płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych naruszałoby art. 43 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Z uwagi na to, że uchwała w § 3 ust. 1 wskazuje, że o udzielenie dotacji mogą ubiegać się podmioty posiadające tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązującego, brak jest podstaw do ustanawiania przez Radę ograniczeń podmiotowych w tym zakresie. Rada nie może uzależniać przyznania dotacji od spełnienia warunków całkowicie niezwiązanych z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja.

Ponadto w załączniku Nr 1 do uchwały w pkt VI pn. „Oświadczenia” w ppkt 7 Rada zawarła obowiązek złożenia oświadczenia w brzmieniu: *„Oświadczam/my, że: (...) 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 marca 2015 r. (sygn. akt I SA/Kr 52/15) 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 uznać należy, że ustalenie w badanej uchwale wskazanego powyżej obowiązku wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zawartości badanej uchwały.

Dalsza analiza załącznika nr 1 wykazała, że 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”, w pkt IV pn. „Inne uwagi lub informacje dotyczące zadania” obszar na opisanie dodatkowych uwag lub informacji wnioskodawcy, a w pkt V pn. „Lista załączników” w ppkt 8 obszar do uzupełnienia pn. „Inne załączniki oraz ewentualne rekomendacje i opinie (podać jakie):”

Z przywołanych zapisów nie wynika jakich dodatkowych informacji może żądać podmiot przyznający dotację. Postanowienia o takim brzmieniu w uchwale mogą skutkować nierównym traktowaniem beneficjentów dotacji.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w załączniku Nr 1 do uchwały w części pn. „Uwagi” pkt. 1 zapisano „*Formularz wniosku musi być wypełniony elektronicznie i złożony w Biurze Podawczym Urzędu Miasta i Gminy w Buku w terminie wskazanym w uchwale. O przyjęciu wniosku decyduje data wpływu, a nie data stempla pocztowego*” oraz w załączniku Nr 2 do uchwały pn. „Karta oceny formalnej” wśród kryteriów formalnych wymieniono „*Czy wniosek został złożony w terminie?*”.

Oceniając powyższe Kolegium Izby wskazuje, że art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi materialnoprawną podstawę do określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad udzielania dotacji. Zgodnie ze stanowiskiem przedstawicieli doktryny 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.).

Cytowane stanowisko przywoływane jest również w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt. I GSK 169/21).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. 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 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zawarta w tym artykule norma kompetencyjna, upoważnia organ stanowiący do określenia zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Przenosząc powyższe na grunt ocenianej uchwały Kolegium Izby stwierdza, że mając na względzie określoną przez ustawodawcę normę kompetencyjną organ stanowiący zobowiązany jest, już na etapie podejmowania uchwały w sprawie zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, do określenia terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji. Wskazanie tej daty jest wytyczną dla potencjalnego beneficjenta, umożliwia rozpoczęcie procesu przyznawania dotacji oraz gwarantuje zapewnienie jawności postępowania.

Z przytoczonych wyżej zapisów badanej uchwały wynika, iż Rada Miasta i Gminy Buk nie ustaliła terminu składania wniosków o udzielenie dotacji. Zatem wnioski będą mogły być składane przez wnioskodawców w dowolnym czasie przez cały rok. W takim przypadku zbędne są zapisy uchwały odnośnie terminowości składania wniosków.

Odnosząc się do ww. zapisów, Kolegium Izby wskazuje na dotychczasowy dorobek orzecniczy, 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.

Zatem odniesienie się do terminu składania wniosków w sytuacji, gdy termin ten nie został określony przez Radę Miasta i Gminy, pozostaje w sprzeczności z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z treścią przepisu § 6 ww. rozporządzenia treść uchwał powinna być redagowana tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały one intencje prawodawcy. Zasada precyzji w redagowaniu przepisów prawnych oznacza, że należy tak redagować przepisy, by w sposób jednoznaczny wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone (§ 25 rozporządzenia). Z kolei zasada komunikatywności oznacza, że tekst przepisu ustawy powinien być tak

zredagowany, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. by przeciętny adresat danego przepisu prawnego odczytywał z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej prawodawca.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w tytule uchwały wskazano, iż określa ona m.in. sposoby rozliczania oraz kontroli dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, co jest niezgodne z treścią uchwały, w której nie zawarto regulacji w tym zakresie, a także z zakresem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zawarta w tym przepisie norma kompetencyjna upoważnia organ stanowiący do określenia wyłącznie zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

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.