



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia środa, 27 grudnia 2023 r.

Poz. 12460

UCHWAŁA NR 29/1554/2023 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 LV/558/2023 Rady Miasta i Gminy Szamotuły z dnia 17 listopada 2023 r. w sprawie zasad przekazywania przez Miasto i Gminę Szamotuły środków dofinansowania w formie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 23 listopada 2023 r., Rada Miasta i Gminy Szamotuły powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 9 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami 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 przekazywania przez Miasto i Gminę Szamotuły środków dofinansowania w formie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w 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 przedmiotowej uchwały, 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 art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach. Jak stanowi art. 7 ust. 1 pkt 9 tej ustawy do zadań własnych gminy należą sprawy kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Ponadto zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1 ustawy).

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 Miasta i Gminy Szamotuły, wypełniając dyspozycję wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz mając na uwadze postanowienia uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, podjęła badaną uchwałę.

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 30 listopada 2023 r., pod poz. 10777.

Z treści § 3 uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (dalej „Program”) wynika, że:

1) dofinansowanie z Programu przeznacza się na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach zadań wnioskodawcy polegających na ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w rozumieniu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,

2) dofinansowanie z Programu może być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących:

– finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, o którym mowa w art. 8 ustawy o ochronie zabytków, lub znajdującym się w ewidencji zabytków wskazanej w art. 22 ustawy o ochronie zabytków, do którego tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego posiada wnioskodawca lub jednostka organizacyjna zaliczana do sektora finansów publicznych, podlegająca wnioskodawcy;

– udzielanie przez wnioskodawcę dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków, na nakłady konieczne, określone w art. 77 ustawy o ochronie zabytków, na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, o którym mowa w art. 8 ustawy o ochronie zabytków, lub znajdującym się w ewidencji zabytków wskazanej w art. 22 ustawy o ochronie zabytków.

W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743, z późn. zm.) projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Natomiast stosownie do art. 7 ust. 3a ww. ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Programem pomocowym może być m.in. uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie której podmioty prowadzące działalność gospodarczą będą mogły ubiegać się o udzielenie pomocy publicznej (np. w formie udzielenia dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego). W myśl przywołanych powyżej przepisów warunkiem podjęcia uchwały, której przedmiotem byłoby udzielenie pomocy de minimis lub pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jest zgłoszenie projektu tej uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Prezes Urzędu lub minister właściwy do spraw rolnictwa w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy, które organy jednostki samorządu terytorialnego powinny uwzględniać podejmując uchwałę dotyczącą udzielenia pomocy de minimis lub pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.

W § 1 ust. 6 przedmiotowej uchwały Rada Miasta i Gminy postanowiła, że: *"Dotacje dla przedsiębiorców stanowią pomoc de minimis, o której mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. U. UE L nr 352/1 z 24 grudnia 2013 r., Dz. Urz. UE L 215/3 z 7.07.2020 r.), obowiązującym do dnia 31 grudnia 2023 r. z możliwością stosowania jego przepisów w 6-miesięcznym okresie przejściowym od daty jego wygaśnięcia, oraz rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. U. UE. L nr 352/9 z 24 grudnia 2013 r. ze zm.)"*.

W uzasadnieniu do badanej uchwały nie zawarto informacji dotyczącej przedłożenia projektu przedmiotowej uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. W związku z powyższym tut. Izba, na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym wezwała Burmistrza Miasta i Gminy Szamotuły (pismo z dnia 13 listopada 2023 r., znak: WA-0903/185/4/4/2023) do wyjaśnienia, czy przy podejmowaniu uchwały zachowane zostały wymogi wynikające z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W dniu 18 grudnia 2023 r. do tut. Izby wpłynęły wyjaśnienia Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy Szamotuły (znak: SK.3/2023), w których poinformował, że „projekt uchwały w sprawie zasad przekazywania przez Miasto i Gminę Szamotuły środków dofinansowania w formie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków nie został przekazany Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa”.

Złożone wyjaśnienia dowodzą, że przy podejmowaniu badanej uchwały nie został zachowany tryb określony przepisami art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Uchwała została zatem podjęta z istotnym naruszeniem ww. przepisu prawa, co stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedurę (tryb) podejmowania uchwał.

Dokonując oceny poszczególnych postanowień badanej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, co następuje.

W § 3 ust. 3 uchwały postanowiono, że "Umowa, o której mowa w ust. 1 określać będzie między innymi:

- 1)szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana oraz termin jego wykonania;
- 2)wysokość dotacji i tryb płatności;
- 3)termin wykorzystania dotacji;
- 4)tryb kontroli wykonywania zadania;
- 5)termin i sposób rozliczenia dotacji;
- 6)termin zwrotu niewykorzystanej dotacji, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości."

Kolegium Izby wskazuje, że powyższa regulacja nie znajduje umocowania w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż odnosi się do materii uregulowanej w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), zgodnie z którymi zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

1)wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;

2)termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;

3)termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wykonuje uchwały rady i zadania określone przepisami prawa. Do jego kompetencji należy zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej o treści określonej przepisami ustawy o finansach publicznych. Brak jest upoważnienia dla organu stanowiącego do określania w uchwale elementów umowy o udzielenie dotacji. Kolegium Izby wskazuje, że 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 władzy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Ponadto w § 3 ust. 2 pkt 2 badanej uchwały Rada Miasta i Gminy Szamotuły zdecydowała, że przed zawarciem umowy beneficjent zobowiązany jest do przedłożenia kopii decyzji o wpisie do rejestru zabytków, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami lub zaświadczenia o wpisie do ewidencji zabytków wskazanej w art. 22 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W myśl przepisów art. 22 ust. 4 i 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy, w której powinny być ujęte:

- 1) zabytki nieruchomości wpisane do rejestru;
- 2) inne zabytki nieruchomości znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków;
- 3) inne zabytki nieruchomości wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Wymóg przedłożenia zaświadczenia o wpisie do ewidencji zabytków świadczy zatem o naruszeniu przepisu art. 220 § 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.), zgodnie z którym organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych.

W § 4 badanej uchwały Rada Miasta i Gminy Szamotuły postanowiła: *"1. W celu rozliczenia dotacji beneficjent składa sprawozdanie z wykonania prac lub robót, sporządzone zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały wraz z protokołem odbioru wykonanych prac lub robót. 2. Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1 składa się w terminie 30 dni od zakończenia zadania inwestycyjnego."*

Rada postanowiła zatem o ustaleniu wzoru sprawozdania z wykonania prac, który stanowi załącznik do niniejszej uchwały pn. "Sprawozdanie z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków".

W ocenie Kolegium Izby Rada Miasta i Gminy stanowiąc w badanej uchwale w zakresie sprawozdania z wykonania prac wykroczyła poza dyspozycję przepisu art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który uprawnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jedynie do określenia zasad udzielania 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.

Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw, wykładni, norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. 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*. 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.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), w którym sąd stwierdza, że *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 (...).*

Podkreślić 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. 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 określenia trybu i zasad rozliczania dotacji. Powyższe potwierdza stanowisko zawarte w 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*".

Jak wskazano powyżej, uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie nie tylko normy, w której upoważnienie jest zawarte, ale przede wszystkim konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

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.