



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 czerwca 2023 r.

Poz. 3576

UCHWAŁA NR 36/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ WE WROCŁAWIU

z dnia 29 maja 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXIX/427/23 z dnia 28 kwietnia 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 oraz sposobu jej rozliczania, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków

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 2022 r. poz. 1668 i z 2023 r. poz. 803) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 i 572), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXIX/427/23 z dnia 28 kwietnia 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 oraz sposobu jej rozliczania, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków — z powodu istotnego naruszenia 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 i z 2023 r. poz. 951) w związku z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.) — w zakresie:

- 1) § 7 ust. 2 uchwały,
- 2) części załącznika nr 1 do uchwały (wniosek o udzielenie dotacji) w pozycji III „Opis zadania” w pkt 10 „Lista załączników” ppkt 9 (od zdania drugiego) o treści: „Może on być wymagany w formie przekazania darowizny na rzecz budżetu Gminy Ścinawa na pokrycie udziału własnego w wysokości nie mniej niż 2%. W przypadku gdy ostateczna wartość zadania inwestycyjnego objętego dofinansowaniem z Programu ustalona po przeprowadzeniu postępowania zakupowego wnioskodawcy, będzie wyższa niż jej wartość przewidywana we wniosku o dofinansowanie z Programu, wnioskodawca jest zobowiązany do przekazania na rzecz budżetu Gminy Ścinawa środków niezbędnych do pokrycia różnicy pomiędzy wartością przewidywaną a wartością ostateczną, zwiększając tym samym udział własny w sfinansowaniu zadania inwestycyjnego;”,
- 3) oświadczenia zawartego w pkt 7 w pozycji „Oświadczenia” załącznika nr 1 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXIX/427/23 z dnia 28 kwietnia 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 oraz sposobu jej rozliczania, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 4 maja 2023 roku.

Badaną uchwałą Rada Miejska w Ścinawie określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub do gminnej ewidencji zabytków, znajdującym się na terenie Gminy Ścinawa, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. W załączniku nr 1 do uchwały ustalono wzór wniosku o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

W § 7 ust. 2 badanej uchwały zawarto następującą regulację:

„§ 7. [...]

2. Umowa o przyznanie dotacji określać będzie co najmniej:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- 2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;
- 3) termin wykorzystania dotacji;
- 4) tryb kontroli wykonywania zadania;
- 5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- 6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji;
- 7) zasady promocji”.

W załączniku nr 1 do uchwały — w pozycji III „Opis zadania” w pkt 10 „Lista załączników” ppkt 9 — wśród załączników do wniosku o udzielenie dotacji wyszczególniono:

„9) Zobowiązanie wnioskodawcy do zabezpieczenia udziału własnego wynikającego z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Może on być wymagany w formie przekazania darowizny na rzecz budżetu Gminy Ścinawa na pokrycie udziału własnego w wysokości nie mniej niż 2%. W przypadku gdy ostateczna wartość zadania inwestycyjnego objętego dofinansowaniem z Programu ustalona po przeprowadzeniu postępowania zakupowego wnioskodawcy, będzie wyższa niż jej wartość przewidywana we wniosku o dofinansowanie z Programu, wnioskodawca jest zobowiązany do przekazania na rzecz budżetu Gminy Ścinawa środków niezbędnych do pokrycia różnicy pomiędzy wartością przewidywaną a wartością ostateczną, zwiększając tym samym udział własny w sfinansowaniu zadania inwestycyjnego”.

W załączniku nr 1 do uchwały — w pkt 7 w pozycji „Oświadczenia” — zawarto również wymóg złożenia oświadczenia o treści: „oświadczam, że jest mi 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”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Uregulowanie w § 7 ust. 2 uchwały elementów umowy o udzielenie dotacji w sposób istotny narusza 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 i z 2023 r. poz. 951), zwanej dalej „u.o.z.o.z.”, wykracza bowiem poza przyznany radzie gminy zakres upoważnienia. Powołany przepis stanowi, że 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, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Przepis ten przyznaje więc radzie gminy kompetencję do określenia zasad udzielania takich dotacji, ale już nie do określenia treści umowy o udzielenie dotacji.

Rada gminy ustalając zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru obowiązana jest uwzględnić ogólnie obowiązujące przepisy dotyczące normowanego zagadnienia i nie regulować powtórnie zagadnień, które określają ustawy.

Analizując treść kwestionowanej regulacji wskazać należy, że do dotacji celowych udzielanych w trybie i na zasadach określonych w art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. zastosowanie ma art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, który reguluje treść umowy zawieranej przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego w sprawie udzielenia 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. Rada gminy nie posiada zatem uprawnień do doprecyzowania aktem prawa miejscowego treści tej umowy.

Pojęcie darowizny zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, z późn. zm.). Zgodnie z jej art. 888 przez umowę darowizny darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swego majątku.

Możliwość pozyskiwania przez gminę dochodów w postaci darowizny przewiduje wprawdzie art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267), jednak z art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. nie wynika kompetencja dla organu stanowiącego gminy do obligowania podmiotów wnioskujących o dotację do przekazywania darowizny na rzecz gminy. Zasadniczą cechą umowy darowizny jest nieodpłatność, rozumiana jako brak ekwiwalentu ekonomicznego zobowiązującego drugą stroną umowy do jakiegokolwiek świadczenia wzajemnego, i to zarówno w chwili dokonania darowizny, jak również w przyszłości.

W ocenie Kolegium Izby zawarty w załączniku nr 1 do uchwały wymóg złożenia oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do regulowania zakresu przedmiotowego uchwały.

Rada gminy może kształtować zakres stosunków w przedmiotowej uchwale wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Przepis art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z., jak również żaden inny przepis tej ustawy, nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący gminy na wnioskodawcę obowiązku składania oświadczenia o znajomości przepisów Kodeksu karnego w zakresie ponoszenia odpowiedzialności za podanie danych (dokumentów) niezgodnych z rzeczywistością. Nałożenie na składającego wniosek takiego obowiązku może mieć miejsce wyłącznie, gdy przepis ustawy taką możliwość przewiduje.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w 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 w tym zakresie nie można domniemywać”. W badanym przypadku ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami również nie przewiduje takiej możliwości.

Z informacji udzielonej przez Burmistrza Ścinawy (pismo znak GN.033.7.23 z dnia 22 maja 2023 r.) wynika, że badana uchwała nie była konsultowana z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrem do spraw rolnictwa. W załączniku nr 1 do uchwały — pozycja III „Opis zadania” pkt 10 „Lista załączników” ppkt 8 — wśród załączników do wniosku o udzielenie dotacji wyszczególniono informację o pomocy publicznej otrzymanej przed dniem złożenia wniosku, sporządzoną w zakresie i według zasad określonych w art. 37 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702), w przypadku dofinansowania stanowiącego pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Z art. 7 ust. 3 i 3a powołanej ustawy wynika, że projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi UOKiK, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zaś wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Zaniechanie zgłoszenia projektu badanej uchwały właściwym organom stanowi naruszenie wskazanych przepisów.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Ścinawie przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Zastępca Przewodniczącego
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu:
Marek Głód