



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 30 października 2023 r.

Poz. 2601

UCHWAŁA NR 215/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 19 października 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr LXXIV/987/2023 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych lub znajdujących się na obszarze Miasta i Gminy Witnica **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały w całości - z powodu istotnego naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.) w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 30 sierpnia 2023 r. Rada Miejska w Witnicy uchwałą Nr LXXIV/987/2023 ustaliła zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych lub znajdujących się na obszarze Miasta i Gminy Witnica. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 27 września 2023 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części o jej nieważności. Jak wskazuje ukształtowana linia orzecznicza sądów administracyjnych – do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy, między innymi naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię (por. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97; www.orzeczenia-nsa.pl).

Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem każda uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego – musi być zgodna z obowiązującymi przepisami prawa.

Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim niewątpliwie aktem jest uchwała w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej

ewidencji zabytków – nie mogą wykroczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, określone przez art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Stosownie do art. 81 ust. 1 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.

Powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.), Rada Miejska w Witnicy w § 7 ust. 3 pkt 7 uchwały postanowiła, że sprawozdanie z wykonania prac lub robót winno zawierać cyt.: „oświadczenie o zgodności dołączonych danych ze stanem faktycznym wraz z pouczeniem o odpowiedzialności karnej”. Taki zapis uchwały w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa, ponieważ żadna z norm prawnych ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o finansach publicznych oraz art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do pouczenia o ww. zakresie odpowiedzialności. Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy działają na podstawie i w granicach prawa, co wynika z art. 7 Konstytucji RP. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W § 7 ust. 4 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Witnicy postanowiła, że cyt.: „W przypadku, gdy udzielona dotacja zostanie wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlega zwrotowi do budżetu Gminy wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), a podmiot, który otrzymał dotacje traci prawo ubiegania się o dotację z budżetu Miasta i Gminy Witnica przez kolejnych pięć lat”.

Powyższy zapis uchwały w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa. Nakładanie na podmiot dotowany powyżej wskazanych sankcji nie ma podstawy prawnej. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o finansach publicznych oraz art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie zawierają postanowień odnośnie sankcji utraty prawa do ubiegania się o dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego przez kolejne lata.

Jak wskazano wyżej - jednostki samorządu terytorialnego i ich organy działają na podstawie i w granicach prawa, co wynika z art. 7 Konstytucji RP. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W § 8 uchwały Nr LXXIV/987/2023 z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych lub znajdujących się na obszarze Miasta i Gminy Witnica Rada Miejska w Witnicy postanowiła, że cyt.: „1. Miasto i Gmina Witnica ma prawo do kontroli rzetelności realizowanego zadania zgodnie z jego projektem oraz zawartą umową o udzielenie dotacji zarówno w trakcie jego realizacji, jak i po jego zakończeniu.

2. Kontrola, o której mowa w niniejszym paragrafie, przeprowadzana jest przez osoby upoważnione przez Burmistrza Miasta i Gminy Witnicy i polega na:

a) sprawdzeniu rzeczywistego przebiegu realizacji celów zakładanych w zakresie dotowanego zadania pod kątem zgodności z przepisami prawa i zawartą umową;

b) sprawdzeniu dokumentów związanych z realizacją zadania (w szczególności znajdujących się w siedzibie podmiotu oryginałów dokumentów finansowych) pod kątem ich zgodności z przepisami prawa, umową i zasadami rachunkowości.

3. Podmioty otrzymujące dotację na realizację prac i robót budowlanych przy zabytku zobowiązane są prowadzić w celu rozliczenia dotacji - ewidencję księgową zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz wydatkować środki zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych”.

Ujęcie uregulowań w zakresie kontroli - nie wynika z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i wykracza poza kompetencje organu stanowiącego. Regulacje takie mogą zostać określone w umowie zawieranej przez organ wykonawczy gminy z podmiotem, któremu zostaje udzielona dotacja.

Postanowienia § 8 badanej uchwały wskazują na to, że organ stanowiący w istotny sposób naruszył przepisy art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. 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 Konstytucji RP.

Zgodnie z § 9 ust. 1 i 2 badanej uchwały Rada Miejska w Witnicy postanowiła, że: „1. Kompletne wnioski o przyznanie dotacji należy składać do 15 października roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym planuje się wykonanie robót, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Termin, o którym mowa w ust. 1 nie ma zastosowania w przypadku ubiegania się o dotację na prace interwencyjne wynikające z zagrożenia zabytku oraz w przypadku ogłoszenia naboru wniosków w trybie, o którym mowa w § 1. ust. 6, do którego stosuje się termin składania wniosków ogłoszony przez Miasto i Gminę Witnica”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że treść § 9 ust. 1 badanej uchwały jest sprzeczna z postanowieniami zawartymi w § 2 ust. 2 tejże uchwały. Według § 9 ust. 1 uchwały kompletne wnioski o przyznanie dotacji należy składać do 15 października roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym planuje się wykonanie robót, a w § 2 ust. 2 Rada Miejska w Witnicy określiła, że dotacja może być udzielona na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich i prac budowlanych przy zabytkach, które wnioskodawca zamierza wykonać w roku złożenia wniosku, na podstawie zezwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Dodatkowo w § 9 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska wskazała, że termin, o którym mowa w § 9 ust. 1 nie ma zastosowania cyt.: „w przypadku ogłoszenia naboru wniosków w trybie, o którym mowa w § 1. ust. 6, do którego stosuje się termin składania wniosków ogłoszony przez Miasto i Gminę Witnica”. W uchwale nie wskazano jednak terminu składania wniosków ogłaszanych w trybie, o którym mowa w § 1 ust. 6 ww. uchwały.

W § 1 ust. 6 przedmiotowej uchwały postanowiono, że: „W przypadku możliwości pozyskania przez Miasto i Gminę Witnica środków zewnętrznych, w tym dofinansowań z rządowych programów, na udzielenie przez Gminę dotacji celowych, możliwe jest udzielenie dotacji na wykonanie prac lub robót budowlanych przy jednym i tym samym zabytku w wyższej wysokości, nie większej niż 100% ogółu nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót”.

Powyższe zapisy uchwały dopuszczają wyznaczenie dodatkowego terminu składania wniosków, bez dookreślenia w tym zakresie przez Radę Miejską, co stanowi istotne naruszenie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, z którego wynika możliwość finansowania przez jednostkę samorządu terytorialnego ochronę zabytków ze środków własnych tej jednostki.

Nie można utożsamiać zadania gminy w tym względzie szerzej. Ustawodawca precyzyjnie w art. 81 ust. 1 ww. ustawy określił, 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, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale, co – w ocenie Kolegium – oznacza, że dla podjęcia badanej uchwały dotyczącej środków zewnętrznych, w tym wynikających z programów unijnych i krajowych oraz innych źródeł wspierających ochronę zabytków, Rada Miejska w Witnicy musiałaby mieć wyraźne upoważnienie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy działają na podstawie i w granicach prawa, co wynika z art. 7 Konstytucji RP.

We wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącym załącznik do przedmiotowej uchwały, w pozycji 6 - "Określenie wysokości dotacji, o którą ubiega się Wnioskodawca" - wymagane jest wskazanie cyt.: "innych podmiotów, od których Wnioskodawca otrzymał dotację na przedmiotowe prace" wraz z kwotą dotacji, a w pozycji 7 - "Inne podmioty, u których Wnioskodawca ubiega się o dotację na prace objęte wnioskiem" - wymagane jest wskazanie podmiotów, u których wnioskodawca ubiega się o dotację wraz z wysokością wnioskowanej dotacji.

Żądanie ww. informacji wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rada Miejska nie jest uprawniona do żądania informacji o innych podmiotach, od których wnioskodawca otrzymał dotację na przedmiotowe prace oraz u których wnioskodawca ubiega się o dotację. Ubieganie się przez wnioskodawcę o dotację z innych źródeł nie jest też równoznaczne z otrzymaniem środków. Dane w tym zakresie nie są niezbędne do rozpatrzenia wniosku i udzielenia dotacji.

We wzorze wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącym załącznik do przedmiotowej uchwały, w pozycji 10 pkt 2 wymagane jest od wnioskodawcy oświadczenie o treści cyt.: „Niniejszym oświadczam, że wszystkie dane ujęte we wniosku i załącznikach są zgodne ze stanem faktycznym, a także że znana jest mi odpowiedzialność karna z art. 233 kodeksu karnego”.

Żądanie ww. oświadczenia wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rada Miejska nie jest uprawniona do żądania takiego oświadczenia.

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 w § 3 ust. 4 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła, że cyt.: „Wnioski nie przyjęte do dofinansowania nie podlegają zwrotowi”.

W § 3 ust. 1 uchwały organ stanowiący postanowił, że cyt.:

„1. Ubiegający się o dotację winien złożyć wniosek o dotację wraz z następującymi załącznikami:

- 1) decyzją o wpisie do rejestru zabytków obiektu, którego dotyczą prace lub roboty,
- 2) dokumentem potwierdzającym posiadanie tytułu prawnego do zabytku,
- 3) harmonogramem oraz kosztorysem przewidywanych prac lub robót ze wskazaniem źródeł ich finansowania,
- 4) decyzją właściwego organu ochrony zabytków zezwalającą na przeprowadzenie prac lub robót oraz projektem i pozwoleniem na budowę, gdy wniosek dotyczy prac lub robót przy zabytku nieruchomym lub programem prac, gdy wniosek dotyczy prac przy zabytku ruchomym,
- 5) dokumentacją fotograficzną zabytku,

6) w przypadku przedsiębiorców – 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 oraz określonych w 1) rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz.U. z 2010 r. nr 53, poz. 311, z późn. zm.) wraz z formularzem informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis, stanowiącym załącznik nr 1 do tego rozporządzenia, albo 2) rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz.U. z 2010 r. nr 121, poz. 810) wraz z formularzem informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis, stanowiącym załącznik do tego rozporządzenia,

7) w przypadku wniosku składanego w trybie, o którym mowa w § 1. ust. 6 - informację o złożeniu wniosku o udzielenie dotacji w związku z ogłoszonym naborem wniosków w trybie, o którym mowa w § 1. ust. 6”.

Z powyższego przepisu wynika, że wymienione w nim załączniki stanowią integralną część wniosku o dotację. W uchwale nie wskazano czy wymagane dokumenty załączane do wniosku mają być składane w formie oryginału czy kopii. W praktyce może wystąpić sytuacja, że wnioskodawca złoży oryginały dokumentów. Jeśli jego wniosek nie zostanie przyjęty do dofinansowania to gmina tych dokumentów, na podstawie § 3 ust. 4 uchwały, nie zwróci.

W § 5 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska wskazała, że cyt.: „Wnioski o dotację składa się do Burmistrza Miasta i Gminy Witnica. Burmistrz rozpatruje kompletne wnioski, które wpłyną w terminie, o którym mowa w § 8”.

W § 8 uchwały organ stanowiący postanowił, że cyt.: „1. Miasto i Gmina Witnica ma prawo do kontroli rzetelności realizowanego zadania zgodnie z jego projektem oraz zawartą umową o udzielenie dotacji zarówno w trakcie jego realizacji, jak i po jego zakończeniu.

2. Kontrola, o której mowa w niniejszym paragrafie, przeprowadzana jest przez osoby upoważnione przez Burmistrza Miasta i Gminy Witnicy i polega na:

a) sprawdzeniu rzeczywistego przebiegu realizacji celów zakładanych w zakresie dotowanego zadania pod kątem zgodności z przepisami prawa i zawartą umową;

b) sprawdzeniu dokumentów związanych z realizacją zadania (w szczególności znajdujących się w siedzibie podmiotu oryginałów dokumentów finansowych) pod kątem ich zgodności z przepisami prawa, umową i zasadami rachunkowości.

3. Podmioty otrzymujące dotację na realizację prac i robót budowlanych przy zabytku zobowiązane są prowadzić w celu rozliczenia dotacji - ewidencję księgową zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz wydatkować środki zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych”.

Z cytowanego wyżej § 8 badanej uchwały wynika, że przepis ten nie dotyczy terminu składania wniosków o dotację, w związku z czym postanowienia § 5 ust. 1 uchwały w tym zakresie nie mogą być wykonane.

Z powyższych względów orzeczono, 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