



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 4 kwietnia 2023 r.

Poz. 2283

UCHWAŁA Nr XIII/36/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ w BYDGOSZCZY

z dnia 29 marca 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLVII.362.2023 Rady Gminy w Baruchowie z dnia 23 lutego 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 w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.), 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) w związku z art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), w związku z § 22 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) oraz w związku z art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr XLVII.362.2023 Rady Gminy w Baruchowie z dnia 23 lutego 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 w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków

Uzasadnienie

Rada Gminy w Baruchowie w dniu 23 lutego 2023 r. podjęła uchwałę Nr XLVII.362.2023 w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 28 lutego 2023 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 29 marca 2023 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść art. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.), w związku z treścią uchwały Nr II/1/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie obradowania w zdalnym trybie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, Wójt Gminy Baruchowo - Pan Stanisław Sadowski oraz Przewodniczący Rady Gminy Baruchowo - Pan Jarosław Komorek pismem z dnia 22 marca 2023 r. znak RIO-KA-4010-XIII-4/2023 zostali zawiadomieni

o terminie posiedzenia Kolegium oraz poinstruowani o przysługującym prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 27 marca 2023 r., a także o możliwości zdalnego uczestnictwa w posiedzeniu. W przedłożonym w dniu 27 marca 2023 r. piśmie (OR.0711.196.2.1.2023) działający z upoważnienia Wójta Pan Krzysztof Grudziński pełniący funkcję Zastępcy Wójta wskazał, iż po zapoznaniu się z argumentacją Izby przytoczoną w zawiadomieniu, uznano za zasadne wskazane przez Izbę naruszenia wynikające z wstępnego badania uchwały. Jednocześnie Zastępca Wójta poinformował, iż projekt zmieniający uchwałę Gminy Baruchowo w przedmiotowej sprawie zostanie sporządzony z zachowaniem należytej staranności, techniki prawodawczej oraz po zastosowaniu modyfikacji wskazanych przez Izbę i uzyskaniu opinii stosownych organów w tym Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Projekt zmieniający niniejszą uchwałę zostanie poddany pod obrady Rady Gminy Baruchowo na najbliższej sesji (najprawdopodobniej w miesiącu maju br.).

Rozpatrując sprawę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zważyło, co następuje.

Rada Gminy Baruchowo, działając w oparciu o podstawę prawną art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, przyjęła uchwałę dotyczącą zasad i trybu 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. Zawarte w uchwale regulacje obarczone są jednak wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, które Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wskazuje poniżej.

1. Naruszenie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.) poprzez niedokonanie zgłoszenia projektu badanej uchwały właściwym podmiotom. Badana uchwała dopuszcza udzielanie pomocy publicznej beneficjentom prowadzącym działalność gospodarczą lub działalność rolniczą. Wskazują na to regulacje dotyczące pomocy de minimis zawarte w § 4 badanego aktu. Zgodnie z przywołanym art. 7 ust. 3 i 3a ustawy, 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. Analogicznie, jeśli projekt programu pomocowego przewiduje również udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, podlega także zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. W toku postępowania nadzorczego Kolegium ustaliło, że projekt badanej uchwały nie został zgłoszony właściwym podmiotom, co stanowi istotne naruszenie proceduralne.

2. Naruszenie 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). Zgodnie z jego brzmieniem 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. Badanie nadzorcze uchwały wskazało na naruszenie ww. delegacji ustawowej poprzez określenie w tytule, że uchwała reguluje m.in. tryb udzielania dotacji. Ponadto, również w § 1 części normatywnej wskazano także, że uchwała określa m.in. tryb udzielania dotacji. Rozpatrywany przepis art. 81 ust. 1, jak i pozostałe regulacje ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie wprowadzają kompetencji organu stanowiącego do określenia w drodze uchwały trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku. Badanie nadzorcze wskazało przy tym, że nieprawidłowe określenie przedmiotu uchwały w tytule oraz w § 1 treści normatywnej ma wyłącznie charakter formalny i nie znajduje kontynuacji w dalszych regulacjach merytorycznych aktu.

3. Naruszenie 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) poprzez określenie w § 3 ust. 5 uchwały cyt.: „wnioski o udzielenie dotacji należy składać osobiście w Urzędzie Gminy Baruchowo, korespondencyjnie za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe lub elektronicznie za pośrednictwem skrytki ePUAP Urzędu Gminy Baruchowo, w ciągu 7 dni od dnia ogłoszenia naboru wniosków na stronie internetowej Urzędu Gminy Baruchowo.”. Brak określenia terminu składania wniosków stanowi niezrealizowanie w pełnym zakresie delegacji do uchwalenia aktu prawa miejscowego przez organ stanowiący. W toku postępowania nadzorczego Kolegium ustaliło, że badaną uchwałę podjęto w związku z wolą realizacji Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w ramach którego Bank Gospodarstwa Krajowego, w uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów, określa terminy prowadzonego przez BGK naboru wniosków od JST o dofinansowanie, w ramach poszczególnych edycji Programu (pierwotnie ogłoszony termin: 31 stycznia 2023 r., po zmianach: 17 marca 2023 r. i 31 marca 2023 r.). Utrudnienie dla wyczerpującego określenia zasad

udzielania dotacji beneficjentom końcowym stanowić może zmienność ww. terminów, które według zapisów Programu publikowane będą na stronie internetowej BGK, a pozostają w ścisłym związku z procedurą udzielania dotacji beneficjentom końcowym przez JST. Rada nie może jednak ani cedować swych kompetencji na organ wykonawczy, ani też zaniechać dopełnienia powyższego w związku z zasadami Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, ustanowionego uchwałą Rady Ministrów Nr 232/2022 z dnia 23 listopada 2022 r. Zgodnie bowiem z art. 93 ust. 1 i 3 w związku z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.) uchwały Rady Ministrów nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa RP, mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty oraz podlegają kontroli, co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

4. Naruszenie 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) poprzez wskazanie w §7 ust. 1, że „Prezes Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego przyznaje wstępne promesy na udzielenie dotacji na wybrane zadania inwestycyjne” w sytuacji gdy Rada Gminy nie ma kompetencji do nakładania na Prezesa Rady Ministrów obowiązku przyznawania promesy.

5. Naruszenie 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) poprzez wskazanie w Załączniku Nr 1 Oświadczenia pkt 5) sformułowania „nie zalegam/my z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych”. Rada Gminy jest zobowiązana do ścisłego przestrzegania granic ustawowego upoważnienia. Upoważnienie zawarte w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków nie przyznaje Radzie Gminy 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 narusza także art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), 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, użytkownika 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.

6. Naruszenie 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) poprzez wskazanie w Załączniku Nr 1 Oświadczenia pkt 7) sformułowania „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.” Wymóg złożenia oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności karnej nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Zaden ze wskazanych w niej przepisów - w szczególności 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.

7. Naruszenie art. 87 Konstytucji RP w związku z § 22 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) poprzez wskazanie w § 12 uchwały zapisu, że „w sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą zastosowanie ma uchwała Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wraz z załącznikami oraz Regulamin naboru wniosków o dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków”. Zgodnie z § 22 ZTP w przepisach ogólnych można zamieścić odesłanie do innej ustawy lub postanowień gdzie jednoznacznie wskazuje się akt normatywny, do którego następuje odesłanie, oraz określa się zakres spraw, dla których następuje to odesłanie. Uchwała Rady Ministrów nie jest aktem normatywnym gdyż nie zawiera norm prawnych. Na podstawie art. 87 ust. 2 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. To akt prawa miejscowego, jakim jest badana uchwała, powinien zatem

określić zasady udzielania dotacji na terenie gminy wyczerpująco i w sposób niebudzący wątpliwości potencjalnego beneficjenta.

Kolegium zwraca również uwagę na nieprecyzyjne zapisy:

8. § 8 ust. 2 o treści „Postępowanie, o którym mowa w ust. 1, powinno być przeprowadzone w terminie powyżej 12 miesięcy od dnia udostępnienia przez Bank Gospodarstwa Krajowego wstępnej promesy, zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych, jeżeli przepisy tej ustawy znajdują zastosowanie w stosunku do wnioskodawcy”

oraz

9. § 13 o treści „W sprawach udzielania dotacji w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, przyjętego uchwałą Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r., a których zasady i tryb udzielania został określony niniejszą uchwałą”,

które nie są spójne z pozostałą częścią uchwały.

Ponadto:

10. w załączniku Nr 2 - tabela pkt 3, uchwałodawca odwołuje się do rejestru zabytków województwa opolskiego lub gminnej ewidencji zabytków, a zabytek taki znajduje się na stałe w granicach administracyjnych Gminy Nysa,

11. w załączniku Nr 3 - tabela pkt 3 uchwałodawca odwołuje się do uchwały Rady Miejskiej w Nysie Nr XXV/380/16 z dnia 12 października 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Gminy Nysa.

W tym kontekście, należy mieć na uwadze również ugruntowany w orzecznictwie pogląd, iż organ jednostki samorządu terytorialnego, stanowiąc akt prawa miejscowego, winien tak zredagować jego postanowienia, aby jego treść była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat przepisów na ich podstawie winien wiedzieć w jaki sposób ma się zachować, zaś organ stosujący przepisy winien wiedzieć, w jaki sposób je zinterpretować. Przepisy prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, bowiem adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych regulacji (tak np. wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Op 37/09).

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (tak np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy stwierdziło, że badana uchwała obarczona jest wadami proceduralnymi oraz materialnymi o charakterze istotnego naruszenia prawa, w tym niedającymi się usunąć bez ingerencji organu nadzoru w wyłączne kompetencje Rady jako organu stanowiącego Gminy. Powyższe przesądza o konieczności wyeliminowania aktu z obrotu prawnego w całości.

Uwzględniając powyższą argumentację, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy podjęło uchwałę jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Daniel Jurewicz