



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 19 czerwca 2023 r.

Poz. 3351

UCHWAŁA NR 11/106/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BIAŁYMSTOKU

z dnia 1 czerwca 2023 r.

Kolegium Izby w składzie:

Przewodniczący: Dariusz Renczyński
Członkowie: Beata Chmielewska
Ewa Czołpińska
Paweł Gałko
Katarzyna Gawrońska
Ewa Lotko
Małgorzata Rutkowska
Małgorzata Sokół-Kreczko
Marlena Stachurska-Janczyło
Marcin Tyniewicz
Maria Wasilewska

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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1668, ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.),

po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym uchwały Nr XLVIII.387.2023 Rady Miejskiej w Zabłudowie z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Zabłudów,

postanawia:

- 1) **uznać, iż powyższa uchwała w zakresie postanowień zawartych w § 10 załącznika nr 1 do uchwały (regulamin) została podjęta z istotnym naruszeniem art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.) oraz art. 214 pkt 1 i art. 215 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.)**

- w związku z tym postanawia stwierdzić nieważność § 10 załącznika nr 1 do uchwały;

2) **uznać, iż powyższa uchwała w zakresie postanowień zawartych w załączniku nr 1 (wniosek) do załącznika nr 1 do uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.) oraz art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.)**

- w związku z tym postanawia stwierdzić nieważność części załącznika nr 1 do załącznika nr 1 do uchwały, w pkt „10OŚWIADCZENIA” ppkt 2. w zakresie wyrażenia: „, a także że znana jest mi odpowiedzialność karna z art. 233 kodeksu karnego”;

3) **wskazać, iż powyższa uchwała w zakresie postanowień zawartych w § 6 ust. 2, 3 i 5 załącznika nr 1 do uchwały (regulamin) została podjęta z naruszeniem art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z zasadami prawidłowej legislacji, określonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w szczególności w § 6 i § 25 ust. 1 tych „Zasad”.**

UZASADNIENIE

W dniu 12 maja 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wpłynęła uchwała Nr XLVIII.387.2023 Rady Miejskiej w Zabłudowie z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Zabłudów. Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 1668, ze zm.), tut. Izba wszczęła postępowanie nadzorcze dotyczące wskazanej uchwały, zawiadamiając Radę pismem z dnia 23 maja 2023 r. o terminie posiedzenia Kolegium RIO w Białymstoku wyznaczonym na dzień 1 czerwca 2023 r. W piśmie tym wskazano na postanowienia uchwały budzące wątpliwości prawne w świetle przepisów stanowiących podstawę jej podjęcia.

Na posiedzeniu w dniu 1 czerwca 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku stwierdziło, co następuje.

Badana uchwała w części została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Na mocy badanej uchwały określono zasady udzielania dotacji z budżetu gminy Zabłudów na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, ujęte w regulaminie stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały. Zgodnie z postanowieniami § 10 regulaminu, kwoty dotacji ustala Rada Gminy w uchwale budżetowej. W ocenie Kolegium Izby tak sformułowane postanowienie uchwały, dotyczące w istocie kwestii uregulowanych już w przepisach rangi ustawowej, stanowi naruszenie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.) oraz art. 214 pkt 1 i art. 215 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.). Z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika bowiem, iż dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku może być udzielona jedynie przez organ stanowiący gminy, natomiast zgodnie z art. 214 pkt 1 i art. 215 ustawy o finansach publicznych, w załączniku do uchwały budżetowej zamieszcza się zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a zestawienie to sporządza się w podziale na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych z wyodrębnieniem dotacji przedmiotowych, podmiotowych i celowych. Przywołane postanowienie nadzorowanej uchwały o „ustaleniu dotacji” w uchwale budżetowej zawiera niejasną treść, nieodpowiadającą przepisom rangi ustawowej.

We wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącym załącznik nr 1 do regulaminu jako załącznika nr 1 do uchwały, zawarto oświadczenie (pkt „10OŚWIADCZENIA”, ppkt 2), o następującej treści: „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.” Oświadczenie to, w części dotyczącej odpowiedzialności karnej z art. 233 kodeksu karnego, nie znajduje umocowania prawnego i nie odpowiada postanowieniom art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.). Zgodnie z art. 233 § 1 Kodeksu karnego odpowiedzialność karną ponosi

ten, kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę. Warunkiem odpowiedzialności jest ponadto, aby przyjmujący zeznanie, działając w zakresie swoich uprawnień, uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie lub odebrał od niego przyrzeczenie. Przepisy powyższe stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej (art. 233 § 2 i § 6 kk). Ze wskazanych przepisów wyraźnie wynika, iż odpowiedzialności karnej może podlegać – po wypełnieniu przesłanek z art. 233 kk – wyłącznie osoba składająca zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, jak też osoba składająca oświadczenie, o ile przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Tymczasem żadna z wymienionych przesłanek nie zachodzi w przypadku złożenia oświadczenia w związku z uzyskaniem dotacji. Upoważnienie do uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia musi wynikać z ustawy, co wielokrotnie podkreślane było także w orzecznictwie (np. wyrok SN z dnia 18 maja 2009 r., IV KK 459/08; wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 października 2012 r., I SA/Ke 506/12). Zgodnie natomiast z postanowieniami art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

W ocenie Kolegium Izby, wskazane powyżej naruszenia prawa mają charakter istotny. Za istotne naruszenie prawa uznawane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (np. wyrok NSA z 11.02.1998 r., II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805; wyrok WSA we Wrocławiu z 13.04.2012 r., IV SA/Wr 625/11, LEX nr 1273175). Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z 16.06.2016 r. (I SA/Ol 243/16, LEX nr 2082717), „takim uchybieniem jest m.in. naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd terytorialny 2001, z. 1-2)”. Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż akt stanowiący przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny, winno skutkować orzeczeniem jego nieważności w całości albo w części. Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło orzec, jak w pkt 1 i 2 sentencji.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w części „II. Tryb postępowania o udzielenie dotacji” regulaminu zawarto postanowienia dotyczące terminów na składanie wniosków o udzielenie dotacji. W § 6 określono następujące terminy na złożenie wniosku: 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy; okres wskazany przez Burmistrza; 60 dni od daty wystąpienia klęski lub zdarzenia wymagających robót niezbędnych dla ratowania zabytku. W ocenie Kolegium Izby terminy te nie zostały jednak wyodrębnione w sposób precyzyjny i rozłączny, co może prowadzić do sytuacji, w której wnioskodawca nie będzie miał pewności, do kiedy powinien złożyć wniosek o dotację. Wymóg precyzyjnego określenia terminu na złożenie wniosku o udzielenie dotacji jest tym bardziej istotny, że zgodnie z § 6 ust. 9 lit. a) regulaminu, wnioski złożone po terminie pozostawia się bez rozpatrzenia.

Podstawowym terminem na złożenie wniosku jest 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy (§ 6 ust. 1), nie ma on jednak zastosowania w przypadku ubiegania się o dotację na prace interwencyjne wynikające z zagrożenia zabytku lub w przypadku, gdy na dzień 30 września roku poprzedzającego realizację prac lub robót nie jest możliwe złożenie wymaganych do wniosku załączników, a także w przypadku ubiegania się o dofinansowanie ze środków zewnętrznych (§ 6 ust. 2). Nie doprecyzowano jednak w uchwale, jaki termin należy wówczas zastosować. W § 6 ust. 3 postanowiono, że nabór wniosków o udzielenie dotacji, o których mowa w § 8 ust. 2 odbywać się będzie w okresie wskazanym przez Burmistrza Zabłudowa – jednak § 8 ust. 2 dotyczy nieudzielenia dotacji z uwagi na przekroczenie dopuszczalnego pułapu bądź intensywności pomocy publicznej. Natomiast zgodnie z § 6 ust. 5, w przypadku prac lub robót niezbędnych dla ratowania zabytku zniszczonego wskutek klęsk żywiołowych lub zdarzeń losowych, wnioski należy składać w terminie 60 dni od daty wystąpienia klęski lub zdarzenia. Ta ostatnia sytuacja może jednak również wypełniać przesłanki ubiegania się o dotację na prace interwencyjne wynikające z zagrożenia zabytku (np. zniszczonego wskutek klęski żywiołowej czy zdarzenia losowego).

Zdaniem Kolegium Izby takie uregulowanie kwestii terminu na złożenie wniosku o dotację nie wypełnia należycie dyspozycji art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z tym przepisem organ stanowiący gminy określa zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku. Uchwała w tej sprawie stanowi akt prawa miejscowego, a jej postanowienia winny być formułowane w sposób zrozumiały dla adresatów i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Jak podkreślił WSA w Opolu w wyroku z dnia 25 marca 2009 r. (I SA/Op 37/09, CBOSA), przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą, zdaniem Sądu, zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Kolegium Izby podziela to stanowisko.

Nieprecyzyjne określenie terminu na złożenie wniosku o dotację jest także niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji zawartymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 6 tych „Zasad” przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Ponadto zgodnie z § 25 ust. 1 przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Jak zaś stanowi § 143 „Zasad”, zasady te mają zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego.

Biorąc powyższe pod uwagę Rada Miejska w Zabłudowie powinna dokonać stosownych zmian w uchwale Nr XLVIII.387.2023 i doprecyzować postanowienia § 6 w zakresie terminów na złożenie wniosku o dotację.

POUCZENIE

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze (pkt 1 i 2 sentencji) służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, którą można wnieść (za pośrednictwem RIO w Białymstoku, ul. Branickiego 13) w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia.

Przewodniczący Kolegium
Dariusz Renczyński