



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 października 2023 r.

Poz. 8729

UCHWAŁA NR 23/1235/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 26 września 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 LXII/362/23 Rady Gminy Damasławek z dnia 29 sierpnia 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, ich rozliczania oraz kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w części obejmującej:

— w § 5 ust. 3 wyrażenia w brzmieniu: „*złożonych w terminie określonym w § 3 ust. 6*” oraz „*złożone po terminie,*”,

— w załączniku Nr 2 do uchwały pn. „Karta oceny formalnej” wyrażenie w brzmieniu „*Czy wniosek został złożony w terminie?*”,

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 1 września 2023 r., Rada Gminy Damasławek powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych 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 i tryb udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Damasławek, wpisanych do rejestru zabytków lub 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 26 września 2023 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do treści 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 ustawy do zadań własnych gminy należą sprawy kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

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 Gminy Damasławek, wypełniając dyspozycję wynikającą z art. 81 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.

W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702) projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z kolei w myśl przepisu art. 7 ust. 3a ww. ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Przedmiotowa uchwała w § 3 ust. 3 przewiduje udzielenie pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Z uzasadnienia do badanej uchwały wynika, że projekt uchwały został zaopiniowany przez Prezesa UOKiK oraz przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a uwagi zostały uwzględnione.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby przyjęło, że został spełniony wymóg określony w art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Oceniając poszczególne postanowienia badanej uchwały Kolegium Izby stwierdza, co następuje.

W § 3 ust. 2 oraz ust. 5 badanej uchwały, Rada zawarła postanowienia o treści:

„2. Ubiegając się o dotację należy złożyć wypełniony wniosek, którego wzór stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały wraz z dokumentami wyszczególnionymi w formularzu wniosku.”.

„5. Wnioski, o których mowa w § 3 ust. 2 (o udzielenie dotacji) należy składać w siedzibie Urzędu Gminy Damasławek.”.

Natomiast z § 5 ust. 3 wynika, iż *„Komisja dokonuje oceny wszystkich wniosków złożonych w terminie określonym w § 3 ust. 6. Wnioski złożone po terminie, niekompletne lub złożone przez podmioty nieuprawnione podlegają odrzuceniu.”.* Ponadto w załączniku Nr 2 do uchwały pn. „Karta oceny formalnej” wśród kryteriów formalnych wymieniono *„Czy wniosek został złożony w terminie?”.*

Oceniając powyższe Kolegium Izby wskazuje, że art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi materialnoprawną podstawę do określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad udzielania dotacji. Zgodnie ze stanowiskiem przedstawicieli doktryny przez pojęcie "zasady" należy rozumieć normy określające, komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także wskazujące zadania, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku. (por. A. Ginter, A. Michalak, Komentarz do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; pub. Lex 2016 r.).

Cytowane stanowisko przywoływane jest również w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt. I GSK 169/21).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) *„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.

Przenosząc powyższe na grunt ocenianej uchwały Kolegium Izby stwierdza, że mając na względzie określoną przez ustawodawcę normę kompetencyjną organ stanowiący zobowiązany jest, już na etapie podejmowania uchwały w sprawie zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, do określenia terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji. Wskazanie tej daty jest wytyczną dla potencjalnego beneficjenta, umożliwia rozpoczęcie procesu przyznawania dotacji oraz gwarantuje zapewnienie jawności postępowania.

Z przytoczonych wyżej zapisów badanej uchwały wynika, iż Rada Gminy Damasławek nie ustaliła terminu składania wniosków o udzielenie dotacji. Zatem wnioski będą mogły być składane przez wnioskodawców w dowolnym czasie przez cały rok. W takim przypadku zbędne są zapisy uchwały odnośnie terminowości składania wniosków.

Odnosząc się do ww. zapisów, Kolegium Izby wskazuje na dotychczasowy dorobek orzecniczy, w myśl którego uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05, gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) stwierdził m. in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...), muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Zatem odniesienie się do terminu składania wniosków w sytuacji, gdy termin ten nie został określony przez Radę Gminy, pozostaje w sprzeczności z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z treścią przepisu § 6 ww. rozporządzenia treść uchwał powinna być redagowana tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały one intencje prawodawcy. Zasada precyzji w redagowaniu przepisów prawnych oznacza, że należy tak redagować przepisy, by w sposób jednoznaczny wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone (§ 25 rozporządzenia). Z kolei zasada komunikatywności oznacza, że tekst przepisu ustawy powinien być tak zredagowany, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. by przeciętny adresat danego przepisu prawnego odczytywał z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej prawodawca.

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.