



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 października 2023 r.

Poz. 8730

UCHWAŁA NR 23/1233/2023 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 LXXII/503/23 Rady Miejskiej Gminy Kłecko z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Kłecko, w części obejmującej:

— w § 5 ust. 5 pkt 2 wyrażenie w brzmieniu: „lub gminnej ewidencji zabytków”,

— § 9 ust. 3,

— § 13,

— § 14,

— pkt VII załącznika Nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie ze środków Gminy Kłecko dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Kłecko”,

— w pkt 3 części pn. „Załączniki” załącznika Nr 1 do uchwały wyrażenie: „lub do gminnej ewidencji zabytków”,

— załącznik Nr 2 pn. „Sprawozdanie z wykorzystania dotacji udzielonej ze środków Gminy Kłecko na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków”,

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr LXXII/503/23, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 5 września 2023 r., Rada Miejska Gminy Kłecko, powołując się m.in. na art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 i art. 58 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 81 ust. 1 w związku z art. 77 i 82 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, określiła zasady udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Kłecko.

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 wskazanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 26 września 2023 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby 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 (innych niż wymienione w punktach od 1 do 14a).

Jak stanowi art. 7 ust. 1 pkt 9 ww. 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 Miejska Gminy Kłecko, wypełniając dyspozycję wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zdecydowała o podjęciu uchwały w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Kłecko.

W dniu 6 września 2023 r. do tut. Izby wpłynęły wyjaśnienia (znak: RBR 0711/284/2023) złożone przez Przewodniczącego Rady Miejskiej Gminy Kłecko wraz z dokumentami, z których wynika, że w przedmiotowej sprawie został zachowany tryb podjęcia uchwały, określony w art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W § 5 ust. 5 pkt 2 uchwały Rada Miejska Gminy Kłecko postanowiła, że: „Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, dołącza się: (...) 2) decyzję o wpisie zabytku do rejestrów zabytków lub gminnej ewidencji zabytków;”. Z kolei w pkt 3 części pn. „Załączniki” załącznika Nr 1 do uchwały pn. „Wniosek o udzielenie ze środków Gminy Kłecko dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Kłecko” wskazała, że do wniosku należy załączyć decyzję o wpisaniu zabytku do rejestru zabytków lub do gminnej ewidencji zabytków.

W myśl przepisów art. 22 ust. 4 i 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy, w której powinny być ujęte:

- 1) zabytki nieruchome wpisane do rejestru;
- 2) inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków;
- 3) inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Wymóg dołączenia do wniosku o udzielenie dotacji dokumentu potwierdzającego wpis zabytku do gminnej ewidencji zabytków stanowi naruszenie przepisu art. 220 § 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), zgodnie z którym organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrażenia: „lub gminnej ewidencji zabytków” zawartego w postanowieniu § 5 ust. 5 pkt 2 uchwały oraz wyrażenia „lub do gminnej ewidencji zabytków” zawartego w pkt 3 części pn. „Załączniki” załącznika Nr 1 do uchwały.

W § 9 ust. 3 uchwały Rada Miejska Gminy Kłecko określiła elementy umowy wskazując, iż: „Umowa określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;

2)termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;

3)zobowiązanie Beneficjenta do przekazywania informacji o wysokości środków publicznych na prace lub roboty przy zabytku otrzymanych z innych źródeł;

4)zobowiązanie Beneficjenta do poddania się kontroli przeprowadzonej przez Burmistrza Gminy Kłecko lub osobę przez niego upoważnioną w zakresie właściwego wykorzystania dotacji.”,

podczas gdy art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) stanowi, że „Zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając 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, zawiera umowę, która określa w szczególności:

1)wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;

2)termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;

3)termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.”.

W ocenie Kolegium Izby określone przez Radę Miejską Gminy Kłecko w § 9 ust. 3 uchwały elementy umowy zawieranej z beneficjentami, modyfikują regulację wynikającą z przepisu art. 250 ustawy o finansach publicznych. Wskazany przepis określa zakres przedmiotowy umowy w sprawie udzielanej dotacji, zawieranej przez organ wykonawczy jednostki samorządowej, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania dotacji.

Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować tego, co zostało uregulowane ustawą, jak również dokonywać zmian przepisów ustawy. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02, jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. W uchwale można natomiast odesłać do stosowania odpowiednich przepisów ustawy.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienia § 9 ust. 3 uchwały naruszają prawo w sposób istotny.

Rada Miejska Gminy Kłecko w § 13 i 14 uchwały uregulowała sprawy rozliczenia i zwrotu dotacji oraz określiła wzór z rozliczenia udzielonej dotacji, który stanowi załącznik Nr 2 do uchwały pn. „Sprawozdanie z wykorzystania dotacji udzielonej ze środków Gminy Kłecko na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków”.

W ocenie Kolegium Izby Rada stanowiąc w badanej uchwale w kwestii rozliczenia i zwrotu dotacji oraz w zakresie sprawozdania z wykorzystania dotacji wykroczyła poza dyspozycję przepisu art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który uprawnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jedynie do określenia zasad udzielania dotacji oraz naruszyła przepisy art. 251 i 252 w zw. z art. 253 ustawy o finansach publicznych. Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw, wykładni, norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP, w brzmieniu: „*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.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), w którym sąd stwierdza, że „*przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia (...)*”.

Podkreślić należy, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Biorąc pod uwagę powyższe właściwość Rady odnośnie stanowienia w zakresie zasad udzielania dotacji, winna być rozumiana jako uprawnienie do określenia ogólnych i generalnych postanowień określających komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać. Przepis kompetencyjny mówi wprost jedynie o „zasadach udzielania dotacji”, a więc nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do określenia trybu i zasad rozliczania dotacji. Powyższe potwierdza stanowisko zawarte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 r. (sygn. akt IV SA/Po 160/17), zgodnie z którym: „*z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej, a już nie trybu, sposobu czy warunków jej rozliczenia oraz kontroli zleconych zadań*”.

Jak wskazano powyżej, uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie nie tylko normy, w której upoważnienie jest zawarte, ale przede wszystkim konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Kolegium Izby wskazuje iż kwestia zwrotu dotacji została uregulowana w ustawie o finansach publicznych w art. 251 odnoszących się do zwrotu niewykorzystanych w terminie dotacji oraz art. 252 odnoszącym się do zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Skoro zasady, jak i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w ustawie o finansach publicznych, to brak jest podstaw do odrębnego ich uregulowania, modyfikacji bądź powielania w aktach prawa miejscowego.

Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy, uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej, co potwierdza cytowany wyżej wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Wr 2572/02). Potwierdza to przepis art. 253 ustawy o finansach publicznych, z którego wprost wynika, że tylko odrębne ustawy mogą ustanawiać dodatkowe przesłanki zwrotu dotacji do budżetu gminy poza już określonymi w art. 251 i art. 252 cyt. ustawy.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienia Rada Miejska Gminy Kłecko zawarte w § 13 i 14 uchwały oraz załącznik Nr 2 do uchwały naruszają prawo w sposób istotny.

Dalsza analiza uchwały wykazała, że w załączniku Nr 1 do uchwały Rady w pkt VII pn. „Dodatkowe informacje mogące mieć znaczenie przy ocenie wniosku” zawarto obszar na opisanie dodatkowych uwag lub informacji Wnioskodawcy.

Z przywołanych zapisów nie wynika jakich dodatkowych informacji lub uwag może żądać podmiot przyznający dotację. Postanowienie o takim brzmieniu w uchwale jednostki samorządu terytorialnego może skutkować nierównym traktowaniem beneficjentów dotacji.

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.

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.