



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 lutego 2023 r.

Poz. 1721

UCHWAŁA NR 5/190/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 1 lutego 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 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXXIX/306/2021 Rady Miasta Luboń z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych w mieście Luboń, w części obejmującej:

— w § 7 ust. 1 uchwały wyrażenie w brzmieniu: *"w terminie przez niego wyznaczonym, ogłoszonym w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Luboń"*,

— § 10,

— w § 12 uchwały wyraz: *"maksymalnie"*,

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 9 stycznia 2023 r., Rada Miasta Luboń, powołując się na przepisy art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 77 i 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych w mieście Luboń.

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 Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXXIX/306/2021 Rady Miasta Luboń z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych w mieście Luboń, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 1 lutego 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 art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach. 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).

Rada Miasta Luboń, wypełniając dyspozycję wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, podjęła badaną uchwałę.

W § 5 ust. 1 zd. 1 uchwały Rada Miasta postanowiła, że: *"Dotacje dla przedsiębiorców na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane są pomocą de minimis w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis."*

W uzasadnieniu do uchwały poinformowano, że: *"Zgodnie z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. 2020, poz. 708 ze zm.) projekt niniejszej uchwały został przesłany do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i uzyskał opinię pozytywną."*

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że przy podejmowaniu badanej uchwały zostały spełnione wymogi wynikające z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743, z późn.zm.).

Oceniając natomiast zgodność postanowień badanej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Izby stwierdziło, że w § 7 ust. 1 uchwały Rada Miasta postanowiła, iż: *"Wnioski o dotacje kieruje się do Burmistrza Miasta Luboń w terminie przez niego wyznaczonym, ogłoszonym w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Luboń."*

W ocenie Kolegium Izby przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do przekazania organowi wykonawczemu uprawnień do określenia terminu składania wniosków o dotację. Skoro organ stanowiący ma określić zasady udzielania dotacji i w ramach tych zasad przyjmuje, że dotacja będzie wymagała złożenia określonego wniosku, to termin złożenia wniosku winien zostać określony w uchwale.

Podkreślenia wymaga, że organ publiczny (w tym przypadku Rada Miasta Luboń), realizując swoje kompetencje musi uwzględniać treść normy ustawowej. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu. 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"*. Oznacza to, że organy władzy publicznej, do których należą organy jednostek samorządu terytorialnego, mogą działać w granicach określonych przez prawo kompetencji i przypisanych im zadań z zachowaniem trybu postępowania, które wyznaczają tym samym granice ich aktywności.

Uwzględniając powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrażenia: *"w terminie przez niego wyznaczonym, ogłoszonym w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Luboń"*, zawartego w § 7 ust. 1 badanej uchwały.

Rada Miasta Luboń wykroczyła również poza zakres swoich kompetencji stanowiąc w § 10 badanej uchwały w zakresie zwrotu dotacji, tj., iż: *"W przypadku częściowego lub całkowitego niewykonania dotowanego zadania z przyczyn leżących po stronie beneficjenta lub wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, odpowiednia część przekazanych środków dotacji podlega zwrotowi do budżetu Miasta Luboń na zasadach określonych w umowie."*

Kolegium Izby wskazuje, że zasady zwrotu dotacji do budżetu jednostek samorządu terytorialnego regulują przepisy art. 251 oraz art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn.zm.).

Zgodnie z art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4.

Z kolei w myśl art. 252 ust. 1 ww. ustawy dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

– podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2.

Zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości (art. 252 ust. 5 ustawy).

Jednocześnie, stosownie do art. 253 ustawy o finansach publicznych, przepisów art. 251 i 252 nie stosuje się tylko wówczas, jeśli odrębne ustawy określają zasady i tryb zwrotu dotacji.

Obowiązujące przepisy ustawowe nie określają dodatkowych okoliczności zwrotu do budżetu gminy dotacji celowej udzielanej na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Możliwości ich ustanawiania nie przewiduje również delegacja ustawowa do podejmowania uchwał w tej sprawie przez organ stanowiący gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Izby stwierdza, iż 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.

Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego. W wyroku z dnia 9 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 215/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zauważył, iż z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Z tych względów, argumentując jak powyżej, Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności § 10 badanej uchwały.

Ponadto w § 12 badanej uchwały Rada Miasta zawarła normy regulujące jej ogłoszenie, datę wejścia w życie oraz okres obowiązywania, stanowiąc, że: *"Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i obowiązuje maksymalnie do dnia 31 grudnia 2023 r."*

Kolegium Izby wskazuje, że każda norma prawna (akt normatywny) obowiązuje w określonym czasie. Czasowy zakres obowiązywania aktu normatywnego i zawartych w nim norm prawnych wymaga ustalenia dwóch momentów: początkowego, z którym dany akt wchodzi w życie i końcowego, kiedy traci moc obowiązującą.

Akt normatywny przestaje obowiązywać:

- z dniem uchylenia go przez przepisy derogacyjne nowego aktu,
- z dniem wskazanym w samym akcie, o ile został wydany na określony czas.

Przepisy prawne obowiązują, jeżeli w systemie prawnym istnieje obowiązek ich przestrzegania przez adresatów, tj. gdy w danym momencie stanowią wiążący wzorzec zachowań dla jej adresatów.

Regulacja uchwalona przez Radę Miasta Luboń w § 12 badanej uchwały, w części ustalającej okres jej obowiązywania ("*maksymalnie*"), wskazanych zasad nie wypełnia.

Niewłaściwe określenie czasowego zakresu obowiązywania aktu normatywnego może podważyć zaufanie obywateli do prawa jako elementu zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), a zatem pozostawać w sprzeczności z tą zasadą.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło nieważność badanej uchwały w zakresie określonym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

Ponadto niezachowany został termin przedłożenia uchwały do nadzoru wynikający z przepisów art. 90 ustawy o samorządzie gminnym (tj. 7 dni od dnia jej podjęcia) - uchwała Nr XXXIX/306/2021 Rady Miasta Luboń w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych w mieście Luboń podjęta została w dniu 25 listopada 2021 r., a do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wpłynęła w dniu 9 stycznia 2023 r.

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.