

Uchwała nr 47/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 9 sierpnia 2023 roku

w sprawie stwierdzenia w części nieważności uchwały nr LVIII/340/2023 Rady Miejskiej w Szydłowie z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Szydłów

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska – Sołtyk, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki, Zbigniew Rękas (sprawozdawca).

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) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) po zbadaniu w dniu 9 sierpnia 2023 roku

uchwały nr LVIII/340/2023 Rady Miejskiej w Szydłowie z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Szydłów

stwierdza nieważność w/w uchwały w części dotyczącej

1. § 11 ust.1 pkt 3 w części określającej, że „pomoc de minimis na podstawie niniejszej uchwały może być udzielona do dnia 30 czerwca 2023 r.”
2. § 17 o treści „1. W celu rozliczenia dotacji podmiot, któremu została przyznana dotacja składa Burmistrzowi Miasta i Gminy Szydłów sprawozdanie z wykonania prac lub robót, sporządzone zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały wraz z protokołem odbioru wykonanych prac lub robót. 2. Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1, składa się w terminie 30 dni od zakończenia inwestycji”,
3. Pkt VI.5 Załącznika Nr 1 do w/w uchwały o treści „nie zalegam/my z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych,
4. Pkt VI. 7 Załącznika Nr 1 do w/w uchwały o treści „jest mi/nam znana odpowiedzialność karna, w szczególności za złożenie podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania dofinansowania , wynikająca z art.297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny”,

z powodu naruszenia 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 ze zm.).

U z a s a d n i e n i e

Uchwała nr LVIII/340/2023 Rady Miejskiej w Szydłowie z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Szydłów (*dalej również przedmiotowa uchwała lub badana uchwała*) wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 11 lipca 2023 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło jej badanie w dniu 9 sierpnia 2023 roku.

O terminie tym powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Szydłów.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały wystąpiło istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności w części.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Ad.1 Przedmiotową uchwałą w § 11 postanowiono:

1. „Wnioskodawcy, dla którego uzyskanie dotacji celowej stanowi pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie może być przyznana dotacja, o której mowa w § 1 w przypadkach i na zasadach określonych w zależności od prowadzonej działalności w:

- 3) Rozporządzenia Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz. Urz. L 190, z 28.06.2014 r. str. 45 z późn. zm.) w takim przypadku pomoc de minimis na podstawie niniejszej uchwały może być udzielana do dnia 30 czerwca 2023 r.”.

Odnosząc się do tego zapisu Kolegium Izby zwraca uwagę, że w dniu podjęcia niniejszej uchwały tj. 28 czerwca 2023 r. Rada Miejska w Szydłowie nie mogła wskazać daty 30 czerwca 2023 r. jako końcowej do udzielenia pomocy, ponieważ biorąc pod uwagę zapis § 20 przedmiotowej uchwały, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, dzień 30 czerwca 2023 roku nastąpił przed wejściem badanej uchwały w życie.

Oceniając powyższy zapis Kolegium stwierdza nadto, że wskazanie w § 11 ust. 1 pkt 3 odnośnie stosowania rozporządzenia Komisji (UE) Nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu (...) daty udzielenia pomocy de minimis do dnia 30 czerwca 2023 r, nie uwzględnia treści art. 8 w/w rozporządzenia, z którego wynika, że niniejsze rozporządzenie stosuje się do 31 grudnia 2023 r. Natomiast zapisy artykułu 7 ust. 4 tegoż rozporządzenia stanowią iż „Po upływie okresu obowiązywania niniejszego rozporządzenia wszelkie programy pomocy de minimis spełniające warunki określone w tym rozporządzeniu pozostają objęte niniejszym rozporządzeniem przez kolejne sześć miesięcy”.

Ad.2. Odnośnie § 17 badanej uchwały, w którym Rada Miejska w Szydłowie postanowiła że : „1. W celu rozliczenia dotacji podmiot, któremu została przyznana dotacja składa Burmistrzowi Miasta i Gminy Szydłów sprawozdanie z wykonania prac lub robót, sporządzone zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały wraz z protokołem odbioru wykonanych robót lub robót. 2. Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1, składa się w terminie 30 dni od zakończenia inwestycji”, kolegium stwierdza, że Rada Miejska nie posiada kompetencji do wskazywania sposobu rozliczenia dotacji ani zakresu danych jakie powinno zawierać rozliczenie otrzymanej dotacji. Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami „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”. Z przywołanych przepisów ustawy wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu gminy nie zaś sposobu jej rozliczenia. Jak wynika z uzasadnienia do wyroku WSA w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2013 r sygn.. akt I SA/Kr 83/13 „przepis kompetencyjny mówi wprost jedynie o „zasadach udzielania dotacji”, a więc przykładowo chodzi tu o sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania tego wniosku, formę załatwienia wniosku”. Natomiast sposób rozliczenia dotacji wynika z normy art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270) i stanowi kompetencje organu wykonawczego, który w umowie zawartej z beneficjentem dotacji określa stosowne elementy, w tym wymienione w art. 250 w/w ustawy.

Stąd Kolegium Izby oceniając zgodność z prawem treści § 17 przedmiotowej uchwały stwierdziło, że Rada Gminy nie posiadała upoważnienia ustawowego do określania sposobu rozliczenia udzielonej dotacji, a jedynie do określenia zasad jej udzielenia, co stanowi naruszenie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Stosownie do zasady wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie prawa i w granicach prawa.

Ad.3. Odnośnie zapisu w załączniku Nr 1 do w/w uchwały w pkt VI.5 o treści „*nie zalegam/my z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych*”, Kolegium Izby zauważa, iż powyższy zapis jest zbędny ze względu na to, że przepisy powszechnie obowiązujące nie uzależniają uzyskania dotacji od spełnienia warunku określonego w/w punkcie. Zatem umieszczenie go wykracza poza upoważnienie ustawowe do stanowienia w zakresie zasad udzielania dotacji. W tym miejscu Kolegium zwraca uwagę, że tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji oznacza wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający się o dotację, jak i podmiot udzielający dotacji. Określając tryb postępowania, organ stanowiący określa wymogi formalne, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska w Szydłowie, podejmując uchwałę na podstawie ww. przepisu, nie może żądać oświadczenia niezwiązanego z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja tj. niezalegania w płatnościach wobec podmiotów publiczno-prawnych. Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 zwrócił uwagę, cyt. „Organ samorządu terytorialnego, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”.

Ad.4. Odnośnie zapisu w załączniku Nr 1 do badanej uchwały w pkt VI. 7 o treści „*jest mi/nam znana odpowiedzialność karna, w szczególności za złożenie podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania dofinansowania , wynikająca z art.297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny*”, kolegium wskazuje, że odpowiedzialność karną regulują przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.).

Postanowienia tej ustawy stanowią o podleganiu karze za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy przy składaniu zeznania mającego służyć za dowód w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy. Mają one zastosowanie odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie (o czym stanowi art. 233 § 6 kodeksu karnego), jednak tylko wówczas gdy przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Powyższe poglądy Kolegium potwierdza orzecznictwo np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 4 marca 2015 r. (sygn. akt I SA/Kr 52/15) wskazał, że: "Słuszne jest zatem stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas - w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji - możliwym byłoby odwoływanie się przez organ do pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), czy złożenia oświadczenia o posiadaniu wiedzy odnośnie do takiej odpowiedzialności. (...) zaś ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego w tym zakresie nie można domniemywać". W badanym przypadku art.81 ust.1 ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie przewiduje takiej możliwości.

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 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805; wyrok WSA we Wrocławiu z 13 kwietnia 2012 r., LEX nr 1273175). Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z 16 czerwca 2016 r. (I SA/OI 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. Kmieciak, 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 - 4 sentencji.

Ponadto Kolegium zwraca uwagę, traktując to jako błąd pisarski, że w podstawie prawnej badanej uchwały podana jest nieprawidłowa data podjęcia przywołanej tam uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów, która podjęta została w dniu 23 listopada 2022 roku, a nie jak podano w badanej uchwale w 2023 roku.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Damian Grzelka

