

Uchwała nr 74/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 8 listopada 2023 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LXVI/371/23 Rady Miejskiej w Pacanowie z dnia 28 września 2023 r. w sprawie: zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk (sprawozdawca), Iwona Kudła, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki, Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska

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.)

stwierdza nieważność

uchwały nr LXVI/371/2023 Rady Miejskiej w Pacanowie z dnia 28 września 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków z powodu naruszenia art. 77 i 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.) oraz 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)

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

Uchwała nr LXVI/371/2023 Rady Miejskiej w Pacanowie z dnia 28 września 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 10 października 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 badanie nadzorcze tego aktu w dniu 8 listopada 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 Pacanów.

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

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Zgodnie z art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dotacja może obejmować nakłady konieczne na:

- 1) sporządzenie eksperty z technicznych i konserwatorskich;
- 2) przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych;
- 3) wykonanie dokumentacji konserwatorskiej;
- 4) opracowanie programu prac konserwatorskich i restauratorskich;
- 5) wykonanie projektu budowlanego zgodnie z przepisami Prawa budowlanego;
- 6) sporządzenie projektu odtworzenia kompozycji wnętrz;
- 7) zabezpieczenie, zachowanie i utrwalenie substancji zabytku;
- 8) stabilizację konstrukcyjną części składowych zabytku lub ich odtworzenie w zakresie niezbędnym dla zachowania tego zabytku;
- 9) odnowienie lub uzupełnienie tynków i okładzin architektonicznych albo ich całkowite odtworzenie, z uwzględnieniem charakterystycznej dla tego zabytku kolorystyki;
- 10) odtworzenie zniszczonej przynależności zabytku, jeżeli odtworzenie to nie przekracza 50% oryginalnej substancji tej przynależności;
- 11) odnowienie lub całkowite odtworzenie okien, w tym ościeżnic i okiennic, zewnętrznych drzwi i drzwi, więźby dachowej, pokrycia dachowego, rynien i rur spustowych;
- 12) modernizację instalacji elektrycznej w zabytkach drewnianych lub w zabytkach, które posiadają oryginalne, wykonane z drewna części składowe i przynależności;
- 13) wykonanie izolacji przeciwwilgociowej;
- 14) uzupełnianie narysów ziemnych dzieł architektury obronnej oraz zabytków archeologicznych nieruchomości o własnych formach krajobrazowych;
- 15) działania zmierzające do wyeksponowania istniejących, oryginalnych elementów zabytkowego układu parku lub ogrodu;
- 16) zakup materiałów konserwatorskich i budowlanych, niezbędnych do wykonania prac i robót przy zabytku wpisanym do rejestru, o których mowa w pkt 7-15;
- 17) zakup i montaż instalacji przeciwwłamaniowej oraz przeciwpożarowej i odgromowej.

Rada Miejska w Pacanowie w § 2 ust. 2 badanej uchwały wskazała, że „Dotacja na prace lub roboty budowlane przy zabytku może finansować nakłady obejmujące:

- 1) wykonanie dokumentacji konserwatorskiej;
- 2) opracowanie programu prac konserwatorskich i restauratorskich;
- 3) wykonanie projektu budowlanego zgodnie z przepisami Prawa budowlanego;
- 4) zabezpieczenie, zachowanie i utrwalenie substancji zabytku;
- 5) stabilizację konstrukcyjną części składowych zabytku lub odtworzenie w zakresie niezbędnym dla zachowania tego zabytku;
- 6) odnowienie lub uzupełnienie tynków i okładzin architektonicznych albo ich całkowite odtworzenie, z uwzględnieniem charakterystycznej dla tego zabytku kolorystyki;
- 7) odnowienie lub całkowite odtworzenie okien, w tym ościeżnic i okiennic, zewnętrznych drzwi i drzwi, więźby dachowej, pokrycia dachowego, rynien i rur spustowych;
- 8) modernizację instalacji elektrycznej w zabytkach drewnianych lub w zabytkach, które posiadają oryginalne, wykonane z drewna części składowe i przynależności;
- 9) wykonanie izolacji przeciwwilgociowej;
- 10) zakup i montaż instalacji przeciwwłamaniowej oraz przeciwpożarowej i odgromowej

11) zakup materiałów konserwatorskich i budowlanych, niezbędnych do wykonania prac i robót przy zabytku wpisanym do rejestru.”.

Kolegium Izby stwierdza, że w badanej uchwale nie znalazły się zapisy o finansowaniu nakładów koniecznych określonych w art. 77 pkt 1, 2, 6, 10, 14, 15 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W związku z ograniczeniem przez organ stanowiący prawa do uzyskania dotacji na część prac lub robót budowlanych wskazanych przez ustawodawcę jako nakłady konieczne w celu renowacji zabytku, doszło do naruszenia uregulowań zawartych w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i o 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.

Powyższy przepis stanowi materialnoprawną podstawę do podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Co prawda, ustawodawca nie wskazał, jakie elementy winny znaleźć się w uchwale podjętej na podstawie powołanego przepisu, jednak 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.).

Słowo "zasada" oznacza prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach (por. słownik Języka polskiego PWN). Zatem przez pojęcie "zasady" należy rozumieć również normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji.

Kolegium zauważa, iż Rada Miejska w Pacanowie nie przewiduje możliwości udzielenia dotacji na renowację zabytków znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, dopuszczając do postępowania o udzielenie dotacji jedynie na zabytki wpisane do rejestru zabytków.

Uchwała nr LXVI/371/2023 Rady Miejskiej w Pacanowie z dnia 28 września 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków nie określa do jakiej wysokości dotacja może być przyznana z budżetu Gminy Pacanów.

Organ stanowiący gminy powinien był dostosować ściśle treść uchwały do zakresu przyznanego upoważnienia i przysługujących kompetencji wynikających, w tym przypadku, z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organom stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych.

W § 7 badanej uchwały Rada Miejska w Pacanowie określiła treść umowy o przyznaniu dotacji a także czas na jaki ma obowiązywać. Uregulowania te wykraczają poza kompetencje przypisane

organowi stanowiącemu w art. 81 ust.1 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. To Burmistrz Miasta i Gminy, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wykonuje uchwały i zadania gminy określone przepisami prawa. Do kompetencji organu wykonawczego należy zatem zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej w sposób określony przepisami art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Ustawodawca nie nadał również organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do regulowania w uchwale kwestii dotyczących rozliczenia w formie sprawozdania jak również zwrotu dotacji, zaś Rada Miejska w Pacanowie dokonała zapisów w powyższych kwestiach w § 8 i 9 badanej uchwały ja również w załączniku Nr 2 „Sprawozdanie z wykonania prac lub robót(zadania)” czym wykroczyła poza delegację określoną w art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zauważyć należy, iż w załączniku Nr 2 „Sprawozdanie z wykonania prac lub robót (zadania)” określono treść oświadczenia o treści: „Niniejszym Oświadczam, że wszystkie dane ujęte w sprawozdaniu są zgodne ze stanem faktycznym, a także że znana mi jest odpowiedzialność karna z art 233 Kodeksu Karnego.”

Odnosząc się zatem do tej regulacji należy wskazać, że odpowiedzialność karną regulują przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.). Postanowienia art. 233 § 1 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. Przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami takiej możliwości nie przewidują, zatem brak jest podstaw do regulowania odpowiedzialności karnej w drodze uchwały. Tym samym przyjęty przez Radę Miejską zapis wykracza poza zakres delegacyjny art. 81 ust. 1 ww. ustawy.

Z treści § 5 ust. 3 badanej uchwały wynika, że „w przypadku gdy wnioskodawca jest przedsiębiorcą do wniosku o udzielenie dotacji winien załączyć informacje o pomocy publicznej otrzymanej przed dniem złożenia wniosku, sporządzoną w zakresie i według zasad określonych w art. 37 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Jeżeli o dotację ubiega się podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji, dotacja - w zakresie w jakim dotyczy tej działalności — stanowi pomoc de minimis w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L nr 352 z 24.12.2013 r. z późn. zm.).

Z powyższych zapisów wynika, że w kręgu adresatów uchwały są również przedsiębiorcy (podmioty prowadzące działalność gospodarczą), a udzielenie dotacji tym podmiotom stanowić może pomoc de minimis, o której mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej ich udzielenie powinno uwzględniać warunki dopuszczalności tej pomocy określone w przepisach prawa Unii Europejskiej, a w szczególności w przepisach rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz.U.UE.L 2013.352.1 z 18.12.2013).

W odniesieniu do badanej uchwały należało zatem spełnić wymogi proceduralne określone w art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którymi projekt programu pomocowego (w tym przypadku projekt uchwały) przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Zastrzeżenia te organy jednostek samorządu terytorialnego powinny uwzględniać podejmując uchwałę dotyczącą udzielenia pomocy de minimis.

W piśmie z dnia 26 października 2023 r. Znak: OSO.0711.2023 działający z upoważnienia Burmistrza Miasta i Gminy Pacanów Sekretarz poinformował, że projekt przedmiotowej uchwały nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Przedłożenie projektu uchwały przewidującego udzielenie pomocy de minimis Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest jednym z elementów procedury podejmowania uchwały, a zaniechanie tej czynności stanowi, w ocenie Kolegium istotne naruszenie art. 7 ust. 3 ww. ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności danego aktu w całości.

W związku z powyższym Kolegium uznało, że przedmiotowa uchwała naruszyła art. 77 i art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej postanowiło jak w sentencji.

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