

UCHWAŁA NR XXX.128.K.2023

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 13 grudnia 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części Uchwały nr XLII/338/23 Rady Gminy Rymań z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§1. Stwierdza się nieważność uchwały nr XLII/338/23 Rady Gminy Rymań z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków w zakresie:

- 1) § 10;
- 2) załącznika nr 1 w części pkt 10 ppkt 2, w zakresie wyrażenia: „a także że znana jest mi odpowiedzialność karna z art. 233 kodeksu karnego”;
- 3) załącznika nr 2 w części pkt 3 ppkt 5, w zakresie wyrażenia: „wraz z pouczeniem o odpowiedzialności z art. 233 kodeksu karnego”.

§2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Badana przez Kolegium Izby uchwała nr XLII/338/23 Rady Gminy Rymań z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 27 listopada br., a jej podjęcie nastąpiło na podstawie 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.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Regulowana przez badaną uchwałą materia dotyczy spraw określonych w art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, tj. zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało się za organ właściwy do zbadania przedmiotowej uchwały zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

We wstępnej ocenie Kolegium Izby przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z przepisem kompetencyjnym art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresie w jakim w drodze § 10 uchwały uregulowano zasady zwrotu dotacji w sposób odmienny od zasad wynikających z przepisów art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z

późn. zm.) mających charakter powszechnie obowiązujący. Ponadto wątpliwości organ nadzoru budziło również nałożenie na beneficjenta dotacji wymogu złożenia oświadczeń o odpowiedzialności karnej z art. 233 Kodeksu karnego, zawartych w załącznikach nr 1 i nr 2 do badanej uchwały.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, a o wszczętym postępowaniu powiadomiono organy Gminy Rymań pismem z dnia 6 grudnia 2023 r. (znak: K.420.86.2023). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 13 grudnia 2023 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 13 grudnia br. W posiedzeniu nie uczestniczył przedstawiciel jednostki, jak również do dnia posiedzenia Kolegium nie przekazano stanowiska Gminy Rymań w zakresie wskazanych wątpliwości.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego przy podejmowaniu aktów prawa miejscowego działają na podstawie i w granicach prawa – czyli realizują zasadę legalizmu zawartą w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.). Wskazać przy tym należy również, iż badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawierającym przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym obowiązujące na terenie całej gminy. W związku z powyższym uregulowania w niej zawarte powinny zostać wydane, zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych. Postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących na podstawie przepisów ustawowych. Zawarcie w akcie prawa miejscowego przepisów, wykraczających poza przyznaną organowi stanowiącemu kompetencję uchwałodawczą, narusza postanowienia art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który zobowiązuje organy samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Uchwała nr XLII/338/23 Rady Gminy Rymań z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków w sposób istotny narusza prawo co implikuje stwierdzenie jej nieważności, w wymienionych częściach.

Rada Gminy Rymań w drodze § 10 uchwały postanowiła, że „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 Gminy Rymań na zasadach określonych w umowie.”

W ocenie Kolegium Izby unormowanie w akcie prawa miejscowego, wydanym na podstawie przepisu art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, kwestii zwrotu dotacji w przypadku niewykonania przez beneficjenta dotowanego zadania lub wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego i stanowi istotne naruszenie powołanego przepisu prawa. Przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi, że 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 jednostki samorządu terytorialnego, na zasadach określonych przez ten organ w uchwale. Na tej podstawie organ stanowiący podejmuje zarówno uchwałę dotyczącą określenia zasad

udzielania dotacji na prace przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji, jak i uchwałę w sprawie udzielenia wskazanemu podmiotowi dotacji celowej.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawodawca mocą art. 251 oraz art. 252 ustawy o finansach publicznych w sposób kompleksowy określił przesłanki i tryb zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego niewykorzystanej w terminie, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, Rada Gminy Rymań regulując w drodze § 10 uchwały zagadnienia unormowane przepisami ustawy o finansach publicznych, dokonała ich modyfikacji, wykraczając poza delegację do stanowienia prawa, wynikającą z art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, naruszając wskazany przepis ustawy w stopniu istotnym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie objęło postępowaniem nadzorczym również treść załączników do badanej uchwały, stanowiących wzór wniosku o udzielenie dotacji oraz sprawozdanie z wykonanych prac przy zabytku, w zakresie w jakim uregulowano w nich obowiązek beneficjenta dotacji do złożenia oświadczeń w brzmieniu: „a także znana jest mi odpowiedzialność karna z art. 233 kodeksu karnego” (załącznik nr 1 pkt 10 ppkt 2) oraz: „wraz z pouczeniem o odpowiedzialności karnej z art. 233 kodeksu karnego” (załącznik nr 2 pkt 3 ppkt 5). W myśl art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.), warunkiem odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest, by przepis ustawy, na podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Kolegium Izby wskazuje, że żądanie złożenia przez beneficjenta dotacji przytoczonych wyżej oświadczeń nie znajduje oparcia w przepisach prawnych wskazanych w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały. Przepisy przywołane w badanej uchwale, jak również żaden inny przepis ustawy nie upoważnia rady gminy do nakładania na wnioskodawcę obowiązku składania oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej. Mając powyższe na uwadze uznać należy, że ustalenie w załącznikach do badanej uchwały obowiązku potwierdzenia przez wnioskodawcę złożonych danych pod rygorem odpowiedzialności karnej wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku wydanym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w dniu 4 marca 2015 r. (sygn. akt I SA/Kr 52/15), cyt.: „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. Wskazane przepisy (...) nie przewidują takiej możliwości, zaś ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego gminy w tym zakresie nie można domniemywać”.

Organ nadzoru w tym miejscu wskazuje, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W myśl zaś ust. 4 w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Na podstawie powyższych przepisów ugruntowała się jednolita linia orzecnicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą: „Przepisy powyższe wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.” (NSA w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. III OSK 542/21). Ponadto

w orzecznictwie wskazuje się: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność danego aktu administracyjnego można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które zaliczyć można do istotnych, a więc takich, które skutkować będą nieważnością wydanego aktu. Do naruszeń tych będą należały przykładowo: naruszenie przepisów określających kompetencję do podejmowania aktu normatywnego, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.” (NSA w wyroku z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. III OSK 2954/21).

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, Rada Gminy Rymań podejmując uchwałę, która w sposób nieprawidłowy wykonuje delegację ustawową do stanowienia prawa, poprzez określenie zasad zwrotu dotacji oraz żądanie złożenia oświadczenia o odpowiedzialności karnej, naruszyła wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy prawa w sposób istotny.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Bogusław Staszewski

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)