

Uchwała Nr 6/246/2024

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 28 lutego 2024 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 XCVII/1862/VIII/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 6 lutego 2024 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w części obejmującej:

- wyrażenie „w terminie” zawarte w § 3 ust. 10 uchwały,
 - pkt 3 „Pozwolenie Miejskiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu” wykazu załączników do „Wniosku o dotację”, stanowiącego załącznik do uchwały,
- z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miasta Poznania uchwałą Nr XCVII/1862/VIII/2024 z dnia 6 lutego 2024 r., doręczoną tut. Izbie w dniu 12 lutego 2024 r., powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, określiła zasady i tryb udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

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 przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 28 lutego 2024 r.

W dniu 26 lutego 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wpłynęło pismo Radcy Prawnego, legitymującej się pełnomocnictwem Prezydenta Miasta Poznania, z którego wynika, że podziela ona stanowisko Izby dotyczące naruszenia przepisów prawa w przedmiotowej

uchwale, wskazanego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego. Radca Prawny stawiała się na posiedzeniu Kolegium Izby i podtrzymała swoje stanowisko wyrażone w ww. piśmie.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Rada Miasta Poznania na podstawie art. 81 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 mając na uwadze postanowienia uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, podjęła badaną uchwałę.

W myśl przepisu 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) projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z kolei w myśl przepisu art. 7 ust. 3a ww. ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Z przedłożonych dokumentów wynika, że projekt uchwały został zaopiniowany przez Prezesa UOKiK oraz przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a zastrzeżenie Prezesa UOKiK zostało uwzględnione.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby przyjęło, że został spełniony wymóg określony w art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Oceniając poszczególne postanowienia badanej uchwały Kolegium Izby ustaliło, że w § 3 ust. 10 uchwały Rada zawarła postanowienia o treści:

„Wnioskodawcom, którzy złożą w terminie wniosek o udzielenie dotacji, a których wniosek:

- 1) nie zostanie wybrany do ubiegania się przez Miasto Poznań o dofinansowanie w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków;*
- 2) zostanie wybrany do ubiegania się przez Miasto Poznań o dofinansowanie w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, ale nie został przyjęty do dofinansowania w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków – nie przysługuje prawo do wniesienia odwołania.”.*

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. 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.).

Cytowane stanowisko przywoływane jest również w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt I GSK 169/21).

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”. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Przenosząc powyższe na grunt badanej uchwały Kolegium Izby ustaliło, że Rada Miasta Poznania nie określiła terminu składania wniosków o udzielenie dotacji. Zatem wnioski będą mogły być składane przez wnioskodawców w dowolnym czasie przez cały rok.

Odniesienie się w § 3 ust. 10 uchwały do terminu składania wniosków w sytuacji, gdy termin ten nie został określony przez Radę Miasta, pozostaje w sprzeczności z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z treścią przepisu § 6 załącznika do ww. rozporządzenia treść uchwał powinna być redagowana tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały one intencje prawodawcy. Zasada precyzji w redagowaniu przepisów prawnych oznacza, że należy tak redagować przepisy, by w sposób jednoznaczny wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone (§ 25 załącznika do rozporządzenia). Z kolei zasada komunikatywności oznacza, że tekst przepisu ustawy powinien być tak zredagowany, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. by przeciętny adresat danego przepisu prawnego odczytywał z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej prawodawca.

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 (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.

Dalsza analiza uchwały wykazała, że we „Wniosku o dotację”, stanowiącym załącznik do uchwały, w części pn. „Załączniki” w pkt 3 wskazano, że załącznikiem do wniosku będzie „Pozwolenie Miejskiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu”.

Przepisy art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zawierają katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, w tym pkt 1 „prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni”.

Zgodnie z § 3 ust. 8 uchwały wnioski o dotacje „*składa się w Biurze Miejskiego Konserwatora Zabytków, w Urzędzie Miasta Poznania, pl. Kolegiacki 17, 61-841 Poznań, osobiście*

lub przesyłką poleconą w rozumieniu art. 3 pkt 22 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1640 z późn. zm.), na wskazany adres”.

Z porozumienia zawartego w dniu 18 listopada 2003 r. pomiędzy Wojewodą Wielkopolskim oraz Prezydentem Miasta Poznania (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2003 r. Nr 184 poz. 3434) wynika, że Wojewoda Wielkopolski powierzył Miastu Poznań sprawy z zakresu właściwości Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków dotyczące ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w granicach administracyjnych Miasta Poznania, określone w § 2 porozumienia.

Zadania te wykonuje Biuro Miejskiego Konserwatora Zabytków, które wchodzi w skład Urzędu Miasta Poznania. Pracą Biura kieruje Miejski Konserwator Zabytków.

Wymóg przedłożenia pozwolenia Miejskiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu 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.

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.