



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 20 lutego 2024 r.

Poz. 602

UCHWAŁA NR 49/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 24 stycznia 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XLIX/442/20223 Rady Gminy Nowa Sól z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie gminy Nowa Sól, **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność:**

- § 8 ust. 3 badanej uchwały o treści cyt.: **”Przekazanie środków w ramach dotacji na dofinansowanie prac lub robót budowlanych przy zabytku następuje każdorazowo w sposób ustalony w zawartej z beneficjentem umowie”;**

- § 9 badanej uchwały o treści cyt.:

”9. 1. W celu rozliczenia dotacji składa się sprawozdanie z wykonania prac lub robót budowlanych Wójtowi Gminy Nowa Sól w terminie 30 dni od dnia zakończenia prac lub robót.

9. 2. Sprawozdanie z dotacji udzielonej w danym roku budżetowym musi zostać złożone nie później niż do 31 stycznia roku następnego.”,

- nieważność załącznika nr 1 do uchwały „WZÓR WNIOSKU O UDZIELENIE DOTACJI W ROKU NA PRACE KONSERWATORSKIE, RESTAURATORSKIE LUB ROBOTY BUDOWLANE PRZY ZABYTKU WPISANYM DO REJESTRU ZABYTKÓW LUB ZABYTKÓW ZNAJDUJĄCYCH SIĘ W GMINNEJ EWIDENCJI ZABYTKÓW, POŁOŻONYCH NA OBSZARZE GMINY NOWA SÓL” - w zakresie części III ust. 5 pkt 8, o treści cyt.: **”Inne (podać jakie)....”**

- z powodu istotnego naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.) oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XLIX/442/20223 Rady Gminy Nowa Sól z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie gminy Nowa Sól wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 03 stycznia 2024 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uchwała została objęta postępowaniem nadzorczym.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru, że stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa. Przyjąć przy tym za ukształtowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego należy, że do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (m.in. wyrok NSA z 5 kwietnia 2002 r. sygn. akt I SA 2160/01 LEX nr 81756, wyrok NSA z 29 kwietnia 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 20/11, LEX nr 1112683, wyrok NSA z 8 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 1562/11, LEX nr 1101483).

Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem każda uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego – musi być zgodna z obowiązującymi przepisami prawa.

Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim niewątpliwie aktem jest uchwała w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków – nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu j.s.t., określone przez art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 powołanej wyżej 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. Za utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych przyjąć należy, że pod pojęciem „zasad udzielenia dotacji” w rozumieniu wyżej wskazanego art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami mieszczą się ustalenia dotyczące tego komu mogą być udzielone dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, zasady postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpatrzenia wniosku oraz forma załatwienia tego wniosku (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 04.10.2023 r. sygn. I Sa/Łd 502/23 - www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W § 8 ust. 3 uchwały objętej postępowaniem nadzorczym wskazano, że cyt.: ”Przekazanie środków w ramach dotacji na dofinansowanie prac lub robót budowlanych przy zabytku następuje każdorazowo w sposób ustalony w zawartej z beneficjentem umowie”.

Natomiast w § 9 badanej uchwały zawarto postanowienia o następującej treści cyt.:

”9.1. W celu rozliczenia dotacji składa się sprawozdanie z wykonania prac lub robót budowlanych Wójtowi Gminy Nowa Sól w terminie 30 dni od dnia zakończenia prac lub robót.

9.2. Sprawozdanie z dotacji udzielonej w danym roku budżetowym musi zostać złożone nie później niż do 31 stycznia roku następnego”.

Wskazane powyżej regulacje zawarte w § 8 ust. 3 i § 9 badanej uchwały w ocenie Kolegium Izby wykraczają poza zakres upoważnienia udzielonego Organowi Stanowiącemu Gminy Nowa Sól w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wskazane wyżej zapisy § 8 ust. 3 i § 9 badanej uchwały nie dotyczą zasad udzielania dotacji z budżetu Gminy Nowa Sól, lecz przekazania środków dotacyjnych na podstawie zawartej z beneficjentem umowy oraz rozliczenia dotacji i terminu złożenia sprawozdania z jej wykorzystania przez beneficjenta środków publicznych.

Kolegium Izby podziela pogląd prezentowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, zgodnie z którym stanowienie prawa miejscowego bez upoważnienia ustawowego lub z przekroczeniem granic tego

upoważnienia jest istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Należy przy tym podkreślić, że w przywołanym przepisie ustawodawca nie posługuje się kryterium "rażącego" naruszenia prawa lecz "istotnego" naruszenia prawa [wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2016 r. (sygn. akt II FSK 3302/15)].

Z kolei w wyroku z dnia 14 listopada 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (sygn. akt III SA/Gd 587/19) wskazał, że: za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102).

Niezależnie od powyższego Kolegium Izby stwierdza, że w części III ust. 5 załącznika nr 1 do badanej uchwały „WZÓR WNIOSKU O UDZIELENIE DOTACJI W ROKU ... NA PRACE KONSERWATORSKIE, RESTAURATORSKIE LUB ROBOTY BUDOWLANE PRZY ZABYTKU WPISANYM DO REJESTRU ZABYTKÓW LUB ZABYTKÓW ZNAJDUJĄCYCH SIĘ W GMINNEJ EWIDENCJI ZABYTKÓW, POŁOŻONYCH NA OBSZARZE GMINY NOWA SÓL” - punkt 8 o treści cyt.: „Inne (podać jakie)..” narusza w sposób istotny § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z tymi regulacjami - przepisy ustawy (analogicznie akty prawa miejscowego) redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Użycie w pkt 8 wskazanego wyżej załącznika do uchwały sformułowania - o treści cyt. „Inne (podać jakie)....” nie wypełnia, w ocenie Kolegium Izby obowiązku wynikającego z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, bowiem jest to sformułowanie niedookreślone, o niesprecyzowanym dla adresatów aktu prawnego i osób stosujących akt prawny znaczeniu, które przy braku określenia zawartego w uchwale jakich konkretnie załączników do wniosku dotyczy i braku odesłania do treści uchwały lub do odrębnych przepisów prawa można dowolnie interpretować w każdej konkretnej sprawie, w której wniosek dotacyjny będzie składany.

Z powyższych względów orzeczono, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, służy Gminie prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem tut. Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajączkowski