



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2024 r.

Poz. 4638

UCHWAŁA NR 2.43.2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 16 stycznia 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXXIII/499/2023 Rady Miejskiej w Iłży z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy 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. 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), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr LXXIII/499/2023 Rady Miejskiej w Iłży z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702), art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), art. 71 ust. 1 oraz 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.).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Iłża skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 20 grudnia 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LXXIII/499/2023 Rady Miejskiej w Iłży z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Badana uchwała przewiduje m.in. udzielenie dla wnioskodawcy dotacji stanowiącej pomoc de minimis, o czym stanowi § 9 przedmiotowej uchwały. Udzielanie pomocy de minimis obwarowane jest szczególnymi wymogami określonymi w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Stosownie do art. 7 ust. 3 tej ustawy, przed podjęciem uchwały przewidującej udzielenie pomocy de minimis, jej projekt

powinien być zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w celu uzyskania ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z przedłożonych materiałów wynika, iż projekt badanej uchwały został zgłoszony do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Do przedłożonego projektu zostały zgłoszone zastrzeżenia (pismo z dnia 17 listopada 2023 r. znak DMP-1.530.1556.2023), które zostały uwzględnione w badanej uchwale.

Ponieważ – w ocenie Kolegium Izby - prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków mogą dotyczyć także budynków służących działalności rolniczej, stąd też projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi w trybie art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Z uzyskanych informacji wynika, iż przedmiotowa uchwała została podjęta bez zgłoszenia jej projektu Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Niezgłoszenie projektu uchwały wymienionemu organowi, stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwał, co zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, należy zaliczyć do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13).

W konsekwencji należy uznać, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Ujawniona nieprawidłowość w procedurze podjęcia tego aktu sprawia, że zachodzi konieczność jego wyeliminowania z obrotu prawnego.

Rada Miejska w Iłży przedmiotową uchwałą określiła zasady udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Organ stanowiący Gminy Iłża zawarł postanowienia odnoszące się do ww. Programu zarówno w tytule badanej uchwały, podstawie prawnej, jak i poszczególnych jednostkach redakcyjnych.

W podstawie prawnej badanej uchwały przywołano § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Ponadto odesłaniami do przedmiotowego Programu posłużono się w następujących jednostkach redakcyjnych badanej uchwały:

- § 1, cyt. „Ustala się zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków”;
- § 2 ust. 2 pkt 2, cyt. „Dotacja (...) finansowana jest środkami pozyskanymi przez Gminę Iłża z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, które wynoszą 98% wartości zadania inwestycyjnego oraz środkami własnymi Podmiotu.”;
- § 2 ust. 3, cyt. „Dotacja może być udzielona po otrzymaniu przez Gminę Iłża wstępnej promesy udzielenia dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na zadania inwestycyjne, które zostały zatwierdzone przez Prezesa Rady Ministrów, na podstawie złożonych wniosków o dofinansowanie”;
- § 3. ust. 1, cyt. „Dotację przyznaje Rada Miejska w Iłży w formie odrębnej uchwały po opublikowaniu w Aplikacji do obsługi Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wstępnej promesy udzielenia dofinansowania na zadanie inwestycyjne.”;

- § 4 ust. 1 – 5, cyt. „1. Przyjęcie przez Radę Miejską w Iłży uchwały w sprawie przyznania dotacji jest warunkiem do rozpoczęcia przez Podmiot postępowania zakupowego mającego na celu wyłonienie Wykonawcy. 2. Postępowanie, o którym mowa w ust. 1 powinno być ogłoszone na całą inwestycję objętą dotacją i przeprowadzone w terminie 12 miesięcy od dnia udostępnienia przez Bank Gospodarstwa Krajowego wstępnej promesy, zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, jeżeli przepisy tej ustawy znajdują zastosowanie w stosunku do Podmiotu. 3. W przypadku braku obowiązku stosowania przez Podmiot przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych Podmiot jest zobowiązany do wyboru Wykonawcy prac w sposób transparentny i konkurencyjny zgodnie z zasadami obowiązującymi w Rządowym Programie Odbudowy Zabytków poprzez upublicznienie postępowania zakupowego co najmniej za pośrednictwem strony internetowej Urzędu Miejskiego w Iłży, z terminem składania ofert nie krótszym niż 30 dni. 4. Inwestycja, której dotyczyć będzie postępowanie zakupowe musi być tożsame z nazwą i opisem inwestycji zawartym w złożonym przez Gminę Iłża wniosku o dofinansowanie, który został zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów. 5. Dopuszczone jest ponowne ogłoszenie postępowania zakupowego lub jego części z zachowaniem terminu określonego w ust. 2. Nie rozpoczęcie skutecznego postępowania zakupowego (tj. kończącego się wyłonieniem wykonawcy inwestycji) w terminie określonym w ust. 2, równoznaczne jest z rezygnacją Podmiotu z dotacji.”;
- § 5 ust. 1 – 4, cyt. „1. Po rozstrzygnięciu postępowania, o którym mowa w § 4. ust. 1. Podmiot zobowiązany jest do pisemnego poinformowania Urzędu Miejskiego w Iłży o wynikach postępowania w terminie 7 dni kalendarzowych od dnia zawiadomienia Wykonawcy o wyborze. 2. Na podstawie otrzymanej informacji Gmina Iłża przedkłada do Banku Gospodarstwa Krajowego wnioski o wydanie promesy. 3. Kwota środków pochodzących z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków nie może być wyższa od maksymalnej wartości dofinansowania przyznanego przez Prezesa Rady Ministrów na realizację zadania inwestycyjnego. 4. Udzielona przez Bank Gospodarstwa Krajowego promesa stanowi podstawę do zawarcia umowy o udzielenie dotacji Podmiotowi.”;
- § 6 ust. 1 i 2, cyt. „1. Po przeprowadzeniu procedur, o których mowa w § 3 - § 5 niniejszej uchwały i uzyskania przez Gminę Iłża promesy dofinansowania inwestycji z Banku Gospodarstwa Krajowego następuje podpisanie umowy o przyznaniu dotacji pomiędzy Gminą Iłża a Podmiotem. 2. Po podpisaniu umowy o przyznaniu dotacji Podmiot staje się Beneficjentem dotacji.”;
- § 7 ust. 1 – 7, cyt. „1. Podpisanie umowy o przyznaniu dotacji jest warunkiem umożliwiającym podpisanie umowy na wykonanie prac z wykonawcą przez Beneficjenta dotacji. 2. Brak zawarcia umowy o udzielenie dotacji z przyczyn zależnych przez Beneficjenta dotacji skutkuje nieuzyskaniem dotacji.
3. Beneficjent dotacji informuje Gminę Iłża w ciągu 7 dni kalendarzowych o zawarciu umowy z wyłonionym wykonawcą. Nieprzekazanie informacji o zawarciu umowy z wykonawcą w wyznaczonym terminie, jest równoznaczne z rezygnacją z dotacji. 4. W przypadku obniżenia wynagrodzenia wykonawcy inwestycji Beneficjent dotacji zobowiązany jest do poinformowania o tym zdarzeniu Gminę Iłża w ciągu 7 dni kalendarzowych od zaistnienia ww. zdarzenia. 5. Obniżenie wynagrodzenia wykonawcy inwestycji przekłada się na zmniejszenie wysokości dotacji z zachowaniem udziału procentowego dotacji w całkowitych kosztach zadania. 6. Jeżeli wynagrodzenie wykonawcy inwestycji ulegnie zwiększeniu, wysokość dotacji pozostaje bez zmian, a Beneficjent Dotacji jest zobowiązany do pokrycia różnicy pomiędzy wartością przewidywaną a wartością ostateczną. 7. Beneficjent dotacji zobowiązany jest do pokrycia całkowitych kosztów niekwalifikowanych, tj. nakładów niemieszczących się w katalogu nakładów określonych w art. 77 ustawy o zabytkach i opiece nad zabytkami a wymaganych zapisami Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.”;
- § 10, cyt. „W sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą zastosowanie ma uchwała nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wraz z załącznikami do Regulaminu Naboru Wniosków o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.”;
- § 12, cyt. „W sprawach udzielania dotacji w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, przyjętego uchwałą Rady ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. z której zasady i tryb udzielania, sposobów jej rozliczania oraz sposobów kontroli został nadany niniejszą uchwałą nie stosuje się Uchwały Nr XXXVII/290/06 Rady Miejskiej w Iłży z dnia 4 października 2006 roku w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zakupie zabytku wpisanym do rejestru zabytków sposobu jej rozliczania i kontroli za wyjątkiem § 6”.

Treść badanej uchwały stanowi w istocie powielenie lub modyfikację założeń opracowanych w Rządowym Programie Odbudowy Zabytków.

Zdaniem Kolegium Izby brak jest materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego przez Radę Miejską w Iłży, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Zgodnie z ww. Programem, dofinansowanie może być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących udzielenie przez wnioskodawcę dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków, na nakłady konieczne, określone w art. 77 ustawy o ochronie zabytków, na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, o którym mowa w art. 8 ustawy o ochronie zabytków lub znajdującym się w ewidencji zabytków wskazanej w art. 22 tej ustawy.

W ocenie Kolegium Izby żaden z wyżej wymienionych przepisów ani żaden inny obowiązujący przepis prawa, w tym ustawy o samorządzie gminnym, nie daje kompetencji organowi stanowiącemu do podjęcia badanej uchwały w związku z uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. W celu realizacji Rządowego Programu Odbudowy Zabytków gmina powinna złożyć wniosek o dofinansowanie z ww. Programu, przy czym dla tych czynności nie jest wymagana odrębna uchwała organu stanowiącego. Rada Miejska w Iłży, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, może udzielić dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków na zasadach określonych w osobnej uchwale, natomiast nie posiada ustawowej delegacji do podjęcia odrębnej uchwały w związku z uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2023 r. V SA/Wa 1245/23 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2023 r. V SA/Wa 1246/23).

Rada Miejskiej w Iłży, podejmując uchwałę w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, działała bez podstawy prawnej, bowiem przepisy ustawy nie dają możliwości do podjęcia przedmiotowej uchwały. Natomiast każdy organ władzy publicznej, wykonując zadania publiczne, obowiązany jest działać wyłącznie w granicach obowiązującego prawa. Każde działanie władzy publicznej musi znajdować oparcie w przepisie prawa upoważniającym do podjęcia danego aktu prawnego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jak wynika z przytoczonego przepisu Konstytucji RP, statuuje on zasadę praworządności formalnej. Na jej treść ma składać się legalność działania – konieczność wskazania podstawy prawnej oraz nakaz przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej, w tym również organy jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślenia wymaga, iż naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2022 r. V SA/Wa 1910/22). Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony (...) do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 wskazał, cyt. „(...) do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał ...”. Podobne stanowisko wyraził NSA w wyroku z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99, cyt. „Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy”.

W § 2 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Iłży postanowiła, cyt. „Dotacja, o której mowa w § 1 może zostać udzielona na finansowanie nakładów koniecznych określonych w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami osobom fizycznym lub jednostkom organizacyjnym posiadającym tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego zwanych dalej Podmiotem.”. W ocenie Kolegium Izby postanowienia te stanowią nieuprawnioną

modyfikację art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który wskazuje iż w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku.

Oznacza to, że Rada Miejska w Iłży, uchwalając ww. zapis, ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji. Stosownie do 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 zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale, przy czym przy ustaleniu tych zasad organ stanowiący zobowiązany jest uwzględnić obowiązujące przepisy normowanego zagadnienia. Przepisem ww. art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, określono zakres podmiotowy finansowania opieki nad zabytkami. Rada Miejska w Iłży - w § 2 ust. 1 badanej uchwały pominęła przy ustalaniu tytułów prawnych do zabytku, tytuł prawny wynikający ze stosunku zobowiązaniowego. Zapisy takie stanowią nieuprawnioną modyfikację przepisów aktu wyższego rzędu.

Na niedopuszczalność modyfikacji regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego zwrócił uwagę WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11 oraz NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu w wyrokach z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96 i z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97, a także WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22. Przywołany art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa ogólną zasadę finansowania opieki nad zabytkami przez prawnych dysponentów zabytków. Dla podmiotowego zakresu obowiązku finansowania opieki nad zabytkami znaczenie ma jedynie to, czy przysługuje mu do niego określony tytuł prawny. W ramach kompetencji określonej w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Rada Miejska w Iłży nie posiadała uprawnień do odmiennego określenia kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację, niż ustalony w art. 71 ust. 1 tej ustawy, w związku z czym zapisy § 2 ust. 1 badanej uchwały w sposób istotny naruszają cytowane przepisy prawa.

W § 3 badanej uchwały Rada Miejska w Iłży postanowiła, cyt. „Dotację przyznaje Rada Miejska w Iłży w formie odrębnej uchwały po opublikowaniu w Aplikacji do obsługi Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wstępnej promesy udzielenia dofinansowania na zadanie inwestycyjne.

1. Uchwała o przyznaniu dotacji określać będzie:

- 1) nazwę podmiotu otrzymującego dotację;
- 2) prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, na wykonanie których przyznano dotację;
- 3) kwotę dotacji do przekazania w roku budżetowym lub do przekazania w roku następnym.”

W ocenie Kolegium Izby postanowienia w zakresie, jakie elementy ma zawierać uchwała organu stanowiącego przyznająca dotację podmiotowi na konkretny zabytek (która to uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego), wykracza poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Prawem, a zarazem obowiązkiem organu stanowiącego, jest ustalenie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane. Wszelkie inne regulacje stanowią o przekroczeniu przez Radę Miejską w Iłży zakresu upoważnienia ustawowego. W świetle art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia, może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem. Przekroczenie tego upoważnienia stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych (tak: np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15). Ponadto NSA w wyroku z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07 wskazał, cyt. „w prawie administracyjnym niepodważalną regułą jest zasada „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa”, niedopuszczalne natomiast jest postępowanie w myśl reguły „co nie jest zakazane jest dozwolone”.

W § 8 badanej uchwały Rada Miejska w Iłży postanowiła, cyt. „Sposób wypłaty dotacji, jej rozliczenie oraz sposób kontroli uregulowane będą w umowie o przyznaniu dotacji.”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wskazuje, iż stosownie do art. 250 ustawy o finansach publicznych, do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego należy

zawarcie umowy, w tym określenie w niej elementów obligatoryjnych sformułowanych na podstawie upoważnienia ustawowego. Ustawodawca nie przypisał organowi stanowiącemu kompetencji do faktycznego kreowania elementów umowy ani konkretnych jej postanowień. To organ wykonawczy, w oparciu o art. 250 ustawy o finansach publicznych, podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze, iż zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce samorządu terytorialnego, w przypadku, gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczenia dotacji, zawiera umowę, która zawiera w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację przyznawane są środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Tym samym w ocenie Kolegium Izby w badanej uchwale Rada Miejska w Iłży nie powinna wskazywać, jakiego rodzaju uregulowania organ zarządzający powinien uwzględnić w zawieranej z beneficjentem dotacji umowie. Dodatkowo wskazać również należy, iż Rada Miejska w Iłży nie miała podstaw prawnych do określenia sposobu kontroli, ponieważ każda kontrola podmiotu otrzymującego dotację (beneficjenta dotacji) wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Zawarte w dyspozycji art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami upoważnienie organu stanowiącego – w zakresie określenia zasad udzielania dotacji celowej - nie obejmuje swoim zakresem kontroli faktycznego wykonania zadania oraz kontroli wykorzystania dotacji.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski