



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2024 r.

Poz. 4647

UCHWAŁA NR 4.82.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 30 stycznia 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XLIX/347/23 Rady Gminy Gozdowo z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Gozdowo

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 XLIX/347/23 Rady Gminy Gozdowo z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Gozdowo, z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.), 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.), art. 250 i art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), a także § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Gozdowo 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 17 stycznia 2024 r., a więc z przekroczeniem ustawowego terminu określonego w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XLIX/347/23 Rady Gminy Gozdowo z dnia 17 stycznia 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Gozdowo.

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 oraz pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, o czym jest mowa w § 10 przedmiotowej uchwały.

W dniu 29 stycznia 2024 r. wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie pismo Nr Fn.3021.1.2024, z którego wynika, iż projekt badanej uchwały nie był zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ani Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W ocenie Kolegium Izby procedura podejmowania uchwały w niniejszej sprawie musi uwzględniać przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W takiej sytuacji udzielenie pomocy publicznej następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. Stąd też zdaniem Kolegium Izby projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w celu uzyskania ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z tych samych powodów, w trybie art. 7 ust. 3a powołanej ustawy, z uwagi na fakt, że prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, mogą dotyczyć także zabytków służących działalności rolniczej, projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zdaniem Kolegium Izby niezgłoszenie projektu uchwały wymienionym organom, 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).

Rada Gminy Gozdowo przedmiotową uchwałą określiła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. W postanowieniach uchwały odniesiono się do treści uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Odesłaniami do przedmiotowego Programu posłużono się w następujących jednostkach redakcyjnych badanej uchwały:

- „§ 1 ust. 1 „Z budżetu Gminy Gozdowo mogą być udzielane dotacje celowe na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, lub znajdujących się ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Gozdowo, które będą realizowane w ramach środków z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, przyjętego uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 roku, zwanego dalej Programem.”;
- „§ 3 ust. 1 „Dotacja, o której mowa w § 1, może zostać udzielona na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku będących przedmiotem wniosku złożonego w ramach naboru wniosków, które wnioskodawca zamierza wykonać zgodnie z przepisami Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.”;
- „§ 3 ust. 4 „W przypadku gdy wartość ostateczna zadania inwestycyjnego objętego dofinansowaniem z Programu, ustalona po przeprowadzeniu postępowania zakupowego wnioskodawcy, będzie wyższa niż jej wartość przewidywana we wniosku o dofinansowanie z Programu, wnioskodawca jest zobowiązany do pokrycia różnicy pomiędzy wartością przewidywaną, a wartością ostateczną, zwiększając tym samym udział własny w sfinansowaniu zadania inwestycyjnego.”;
- „§ 4 „Dotacja może być przyznana wyłącznie na realizację zadań o których mowa w § 3, dla których na dzień złożenia przez Gminę Gozdowo wniosku o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków nie ogłoszono postępowań mających na celu wyłonienie wykonawcy lub wykonawców.”;
- „§ 5 ust. 1 „Przyznanie dotacji nastąpi po otrzymaniu przez Gminę Gozdowo wstępnej promesy sfinansowania zadania w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.”;
- „§ 6 ust. 1 „Dotacja zostanie wypłacona po otrzymaniu przez Gminę Gozdowo dofinansowania w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, nie wcześniej niż po zakończeniu realizacji zadania inwestycyjnego lub jego wydzielonego etapu.”;
- „§ 6 ust. 2 „Zadanie powinno być zrealizowane zgodnie z zasadami określonymi w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.”;

- „§ 6 ust. 3 „W przypadku nieprzestrzegania zasad, o których mowa w ust. 2 Wnioskodawca ponosi wszelkie konsekwencje z tym związane, a w szczególności może stracić dofinansowanie.”;
- „§ 7 „Dotacja może zostać przyznana do wysokości środków uzyskanych w ramach dofinansowania uzyskanego z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.”;
- „§ 8 ust. 6 „Liczba wniosków mogący być złożonych przez Gminę Gozdowo w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, wynosi dziesięć.”;
- „§ 8 ust. 7 „W pierwszej kolejności w ramach programu składane będą wnioski na obiekty zabytkowe będące własnością Gminy Gozdowo. Następnie rozpatrywane będą wnioski składane w ramach ogłoszenia o naborze. W przypadku wpływu większej ilości wniosków, o których mowa w ust. 1, lub wniosków które uzyskały identyczną ocenę Komisji Oceniającej o zakwalifikowaniu wniosku do Programu Polski Ład decyduje kolejność zgłoszeń.”;
- „§ 13 „Wójt Gminy Gozdowo, po dokonaniu weryfikacji złożonych wniosków od uprawnionych Wnioskodawców, składa w imieniu Gminy Gozdowo wnioski do Programu Polski Ład, a następnie na podstawie udzielonych promes wstępnych przez Bank Gospodarstwa Krajowego podejmuje decyzję o udzieleniu dotacji.”;
- „§ 15 ust. 2 „W ramach przedmiotowej umowy Wnioskodawca zobowiązuje się do przestrzegania zasad Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.”;
- „§ 15 ust. 3 „W przypadku stwierdzenia wydatkowania dotacji niezgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności z zasadami Programu, Wnioskodawca zobowiązany jest do zwrotu otrzymanej dotacji wraz z odsetkami.”;
- „§ 17 ust. 3 „W przypadku, o którym mowa w §1 ust. 1 warunkiem koniecznym jest akceptacja zmian przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach przyznanej promesy”;
- Oświadczenia we wniosku o udzielenie z budżetu Gminy Gozdowo dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Gozdowo, stanowiącym załącznik nr 1, o treści, cyt.

„1. Oświadczam, że zapoznałam/em się z Uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 roku w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

2. Oświadczam, że rozpoczęcie postępowania zakupowego (jeśli jest wymagane) nastąpi w terminie 12 miesięcy od daty udostępnienia wstępnej promesy dla Gminy Gozdowo w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

3. W przypadku, gdy wartość ostateczna zadania inwestycyjnego objętego dofinansowaniem z Programu, ustalona po przeprowadzeniu postępowania zakupowego wnioskodawcy, będzie wyższa niż jej wartość przewidywana we wniosku o dofinansowanie z Programu, zobowiązuję się do pokrycia różnicy pomiędzy wartością przewidywaną, a wartością ostateczną, zwiększając tym samym udział własny w sfinansowaniu zadania.”;

Treść badanej uchwały stanowi w istocie powielenie lub modyfikację założeń opracowanych w Rządowym Programie Odbudowy Zabytków. W związku z tym brak jest materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego przez Radę Gminy Gozdowo, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. 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 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.

W związku z powyższym Rada Gminy Gozdowo, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. 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 (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 Gminy Gozdowo, podejmując uchwałę w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków oraz znajdujących się na terenie Gminy Gozdowo 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, statuje 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 § 5 ust. 3 badanej uchwały Rada Gminy Gozdowo postanowiła, cyt. „3. Szczegółowe i ostateczne warunki realizacji, finansowania i rozliczenia zadania będzie regulowała umowa zawarta pomiędzy Wnioskodawcą, a Gminą Gozdowo.”

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.

W § 8 ust. 8 badanej uchwały Rada Gminy Gozdowo postanowiła, cyt. „8. Ostateczną decyzję w sprawie wyboru wniosków podejmuje Wójt Gminy Gozdowo, od podjętej decyzji nie ma odwołania.”

W ocenie Kolegium Izby powyższe uregulowanie sprowadza się do przyznania organowi wykonawczemu kompetencji do faktycznego udzielania dotacji. Tymczasem zgodnie z dyspozycją 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. Z powyższego wynika, cytowane postanowienie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, ponieważ do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego należy czynność udzielania dotacji, co Rada czyni podejmując osobną uchwałę w tym zakresie.

Następnie w § 15 ust. 3 przedmiotowej uchwały zawarto postanowienie, cyt. „W przypadku stwierdzenia wydatkowania dotacji niezgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności z zasadami Programu, Wnioskodawca zobowiązany jest do zwrotu otrzymanej dotacji wraz z odsetkami.”

Powyższe uregulowanie stanowi modyfikację art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który dotyczy także zwrotu dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych oraz terminem zwrotu, przy czym w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności powodujących ten zwrot. Ponadto wskazać należy, iż powyższe postanowienie wykracza poza delegację wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zawieranie w akcie prawa miejscowego zapisów niemających oparcia w przepisie kompetencyjnym stanowi jego naruszenie.

W § 19 badanej uchwały zawarto następujące postanowienie, cyt. „Wójta Gminy Gozdowo ma prawo do kontroli realizowanego zadania zgodnie z umową o udzieleniu dotacji.”

Kolegium Izby wskazuje, iż przepis kompetencyjny art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami odnosi się do zasad udzielania dotacji, nie może zatem stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do prowadzenia kontroli realizacji zadania poprzez obowiązek złożenia sprawozdania i dokumentów związanych z realizacją dotowanego zadania. Z przepisu tego wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej, a nie warunków jej rozliczenia. Kolegium Izby stwierdza, że wskazane uregulowania powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r. I SA/OI 384/15).

W § 23 badanej uchwały Rada Gminy Gozdowo postanowiła, cyt. „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.”

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 cyt. ustawy o samorządzie gminnym. Ma bowiem charakter generalny i abstrakcyjny, jest adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem art. 4 ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała określa zasady udzielania dotacji bliżej nieokreślonemu zbiorowi podmiotów, które mogą ubiegać się o dotację z budżetu Gminy Gozdowo. Organ nadzoru stwierdza zatem, że ww. uchwała, stanowiąca akt prawa miejscowego, winna podlegać regułom publikacji i wejścia w życie określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zatem określenie w treści badanej uchwały, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, tj. przed upływem 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, w istotny sposób narusza

art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Również w treści załącznika nr 1 do badanej uchwały użyto wyrazów „itp.”, „inne: jakie:”. Uchwalając ww. zapisy, organ stanowiący wprowadził regulacje, które mogą prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne. Kolegium Izby podkreśla, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ma charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby adresaci uchwały i organy ją stosujące nie mieli wątpliwości, co do zapisów w niej zawartych. Adresat aktu prawa miejscowego nie może być zaskoczony niepełnymi regulacjami prawnymi. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w takiej samej sytuacji. Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyroku WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyroku WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA /Po 1248/20, czy wyrokach WSA w Warszawie z dnia: 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, 17 sierpnia 2022 r. VIII SA/Wa 524/22 i 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22. Ponadto z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że przepisy aktów normatywnych prawa redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów w nich zawartych wyrażały intencje prawodawcy.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski