



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 21 sierpnia 2024 r.

Poz. 8046

UCHWAŁA NR 6.136.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 27 lutego 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LI/383/2023 Rady Gminy i Miasta Przysucha z dnia 29 września 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauracyjnych lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym 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. 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 w części uchwały Nr LI/383/2023 Rady Gminy i Miasta Przysucha z dnia 29 września 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauracyjnych lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, tj.

- 1) § 1 w zakresie wyrazów „oraz w ramach dostępnych programów dotacyjnych”,
- 2) § 4 ust. 1 w zakresie wyrazów „lub środków uzyskanych w ramach dofinansowania uzyskanego w ramach dostępnych programów dotacyjnych”,
- 3) § 4 ust. 4,
- 4) § 4 ust. 5 w zakresie wyrazów „oraz w ramach dostępnych programów dotacyjnych”,
- 5) § 7 ust. 3,

z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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 § 6, § 134 pkt 1 i § 135 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 i Miastu Przysucha skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 6 lutego 2024 r., tj. po terminie określonym w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LI/383/2023 Rady Gminy i Miasta Przysucha z dnia 29 września 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauracyjnych lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji 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.

Zgodnie z regulacją zamieszczoną w § 1 badanej uchwały, cyt. „Dotacje celowe na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauracyjnych lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, usytuowanym na terenie gminy i miasta Przysucha mogą być udzielane z budżetu Gminy i Miasta Przysucha oraz w ramach dostępnych programów dotacyjnych”. Sformułowanie – w ramach dostępnych programów dotacyjnych - występuje ponadto w innych jednostkach redakcyjnych badanej uchwały, a mianowicie:

- § 4 ust. 1, cyt. „Dotacja z budżetu Gminy i Miasta Przysucha, może zostać przyznana do wysokości środków zabezpieczonych przez Radę Gminy i Miasta Przysucha w budżecie gminy lub środków uzyskanych w ramach dofinansowania uzyskanego w ramach dostępnych programów dotacyjnych”,
- § 4 ust. 4, cyt. „Dotacja, którą można otrzymać w ramach dostępnych programów dotacyjnych, może być przyznana wyłącznie na realizację zadań inwestycyjnych, które będą spełniać wymogi w ramach ogłoszonych programów dotacyjnych. Przyznanie dotacji nastąpi po otrzymaniu informacji dotyczącej sfinansowania zadania w ramach dostępnych programów dotacyjnych”,
- § 4 ust. 5, cyt. „Łączna wysokość dotacji udzielonych z budżetu Gminy i Miasta Przysucha oraz w ramach dostępnych programów dotacyjnych nie może przekroczyć wysokości 100% nakładów koniecznych na wykonanie prac lub robót”.

W treści badanej uchwały występują zatem odniesienia do bliżej nieokreślonych dostępnych programów dotacyjnych. Kolegium Izby wskazuje, że delegacja – zawarta w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - daje podstawę prawną radzie gminy do podjęcia uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Ponadto należy wskazać, iż ww. dotacje są dotacjami celowymi udzielanymi z budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem w badanej uchwale jest mowa również o dofinansowaniu ze środków uzyskanych w ramach dostępnych programów dotacyjnych. Należy stwierdzić, iż nie znajduje uzasadnienia zapis § 4 ust. 4 badanej uchwały, w myśl którego przyznanie dotacji dla określonego podmiotu, cyt. „(...) nastąpi po otrzymaniu informacji dotyczącej sfinansowania zadania w ramach dostępnych programów dotacyjnych”.

W ocenie Kolegium Izby wymieniony przepis ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ani żaden inny obowiązujący przepis prawa, nie daje kompetencji organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały w sprawie udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, w ramach dostępnych programów dotacyjnych. Uchwała podejmowana na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy reguluje ogólne zasady udzielania dotacji z budżetu gminy, bez względu na to, czy będą one finansowane ze środków własnych gminy, czy też uzyskanego dofinansowania z innych źródeł.

Podjmując badaną uchwałę, Rada Gminy i Miasta Przysucha działała bez podstawy prawnej, bowiem przepisy ustawy nie dają możliwości jej podjęcia. Należy podkreślić, że 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, który upoważnia do podjęcia danego aktu prawnego.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przytoczony przepis statuuje zasadę praworządności formalnej. Na jej treść składa 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 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. sygn. akt 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 kompetencje do podejmowania uchwał (...)”. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie przepisy § 134 pkt 1 oraz § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którymi w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu. Oznacza to, że akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem. W związku z powyższym, w ocenie Kolegium Izby, należy stwierdzić nieważność tych regulacji badanej uchwały, w których ma miejsce odniesienie do „dostępnych programów dotacyjnych”. Przepisy ustawy nie dają możliwości podejmowania regulacji ich dotyczących. Postanowienia badanej uchwały w przytoczonym zakresie wykraczają poza upoważnienie ustawowe.

W § 7 ust. 3 badanej uchwały Rada Gminy i Miasta Przysucha zamieściła następującą regulację, cyt. „W przypadku stwierdzenia braków we wniosku wzywa się Wnioskodawcę do ich uzupełnienia w terminie 7 dni”.

W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis może rodzić problemy interpretacyjne. Rada Gminy i Miasta Przysucha nie może udzielić uprawnienia polegającego na żądaniu uzupełnienia braków, nie wskazując jednocześnie jakie to mogą być braki. Zdaniem Kolegium Izby brak doprecyzowania we wskazanym zakresie, mógłby doprowadzić do swobody działania komórki organizacyjnej urzędu w przypadku oceny i wyboru wniosku. Powyższe postanowienia badanej uchwały pozwalałyby na nierówne traktowanie podmiotów ubiegających się o dotację, stwarzając możliwość żądania dowolnych informacji i dokumentów od wnioskodawców. Ich niezłożenie i nieuzupełnienie skutkowałoby pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia.

Należy podkreślić, iż badana uchwała jest aktem prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zawiera ona bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym skierowane do nieograniczonej liczby adresatów i obowiązujące na terenie całej gminy. Uchwała podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego powinna zawierać uregulowania określone tym upoważnieniem, a jej treść powinna być jasna i spójna. W judykaturze ugruntowany jest pogląd, iż uchwały stanowiące przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (tak: wyrok NSA (do 31.12.2003 r.) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII SA/WA 524/22 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22. Z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Kolegium Izby zwraca również uwagę, że badana uchwała z dnia 29 września 2023 r. została przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w dniu 6 lutego 2024 r., a więc z przekroczeniem ustawowego terminu. Kolegium Izby przypomina, że zgodnie z przepisami art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, wójt obowiązany jest do przedłożenia Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie, uchwał organu stanowiącego w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Końcowo wskazać należy, iż w tytule uchwały oraz w § 1 te same uchwały użyto wyrazu, cyt. „restauracyjne”, podczas gdy z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika, że są to prace restauratorskie. W pozostałej części uchwały, tj. § 4 ust. 2 i ust. 3 występują właściwe zapisy.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium

Bożena Zych