



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 23 sierpnia 2024 r.

Poz. 8122

UCHWAŁA NR 12.273.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 21 maja 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LII/29/2023 Rady Gminy Jedlińsk z dnia 27.04.2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Jedlińsk na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane 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 2024 r. poz. 609) 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 LII/29/2023 Rady Gminy Jedlińsk z dnia 27.04.2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Jedlińsk na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, tj. § 9 ust.1 zdanie drugie, § 9 ust. 4, § 12, § 13 oraz Załącznika Nr 2 do uchwały, z powodu istotnego naruszenia 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 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) oraz § 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 Jedlińsk skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LII/29/2023 Rady Gminy Jedlińsk z dnia 27.04.2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Jedlińsk na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w dniu 26 kwietnia 2024 r., po upływie ustawowego terminu określonego w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym.

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.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Jedlińsk określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub do gminnej ewidencji

zabytków. Niniejsza uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 17 maja 2023 r. pod poz. 6172.

W § 9 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Jedlińsk postanowiła, cyt. „Wójt dokonuje weryfikacji złożonych wniosków i przedkłada Radzie Gminy propozycję udzielenia dotacji w określonej przez siebie wysokości. Zweryfikowane przez Wójta wnioski stanowią podstawę do ujęcia planowanych dotacji w uchwale budżetowej Gminy”.

Uregulowanie odnoszące się do organu wykonawczego, cyt. „Zweryfikowane przez Wójta wnioski stanowią podstawę do ujęcia planowanych dotacji w uchwale budżetowej Gminy” wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż nie należy do zasad udzielania dotacji. Postanowienie to sprzeczne jest także z ogólnymi zasadami wykonywania budżetu.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalenie budżetu gminy, czyli ujęcie m.in. kwot planowanych dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, natomiast wykonywanie uchwał rady gminy, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym należy do wójta gminy. Zweryfikowane zatem przez Wójta Gminy Jedlińsk wnioski, zgodnie z powyższymi uregulowaniami wynikającymi z ustawy o samorządzie gminnym, nie będą stanowiły podstawy do ujęcia planowanych dotacji w uchwale budżetowej. Czynność weryfikacji wniosku należy do form załatwiania wniosku. Podstawą do dokonania wydatku w postaci dotacji z budżetu gminy jest uchwała budżetowa gminy oraz uchwała organu stanowiącego określająca m.in. kwotę przyznanej dotacji.

W § 9 ust. 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Jedlińsk zamieściła zapis, cyt. „Kwoty dotacji ustala Rada Gminy w uchwale budżetowej. W odrębnej uchwale Rada Gminy określa beneficjenta, kwotę przyznanej dotacji oraz prace lub roboty, na wykonanie których przyznano dotację”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienie w zakresie, jakie elementy ma zawierać uchwała Rady Gminy Jedlińsk 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 zakresu upoważnienia ustawowego. W ocenie Kolegium Izby, przez pojęcie „zasady” należy rozumieć normy określające, komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, 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 (wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 169/81).

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«”.

Zgodnie z § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w akcie prawa miejscowego 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 § 12 badanej uchwały Rada Gminy Jedlińsk postanowiła, cyt. „Zwrot dotacji niewykorzystanej, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości następuje w trybie i na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.”. Kolegium Izby podkreśla, że powyższe regulacje w zakresie zwrotu dotacji wykraczają poza delegację art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Obowiązkiem organu stanowiącego, który to wynika z art. 81 ust. 1 przywołanej ustawy, jest ustalenie zasad udzielania tych dotacji. Regulacje w zakresie zwrotu dotacji nie należą do zasad udzielania dotacji i tym samym świadczą o przekroczeniu przez Radę Gminy Jedlińsk zakresu upoważnienia ustawowego.

Z § 13 ust. 1 przedmiotowej uchwały wynika, cyt. „W celu rozliczenia dotacji podmiot, któremu została przyznana dotacja składa Wójtowi sprawozdanie z wykonania prac lub robót, sporządzone zgodnie z wzorem stanowiącym Załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały wraz z protokołem odbioru wykonanych prac lub robót”. Następnie w § 13 ust. 2 postanowiono, cyt. „Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1 składa się w terminie do 31 stycznia roku następującego po roku udzielenia dotacji”. Zgodnie z art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym, że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Jedlińsk, postanawiając o sposobie oraz terminie rozliczenia dotacji i jednocześnie wskazując wzór dokumentu (sprawozdanie) niezbędnego do przedłożenia w celu rozliczenia dotacji, jak również wskazując na przedłożenie protokołu odbioru wykonanych prac lub robót, istotnie naruszyła art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Wskazane kwestie powinny być uregulowane w umowie, zawartej przez Wójta Gminy Jedlińsk z beneficjentem. Należy stwierdzić, że zamieszczając powyższe uregulowania Rada Gminy Jedlińsk wkroczyła w materię uregulowaną ww. przepisem ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie naruszyła zakres upoważnienia wynikający z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W wymienionej ustawie brak jest przepisów regulujących tryb i zasady zwrotu dotacji i jej rozliczania. Brak też upoważnienia do regulowania tej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego, zatem w tej materii muszą mieć zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, iż w Załączniku Nr 2 do badanej uchwały pn. „Sprawozdanie z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków gminy Jedlińsk” w części C „Wykaz wymaganych dokumentów”, wskazano, iż do sprawozdania należy dołączyć:

- protokół potwierdzający odbiór dotowanych prac lub robót,
- poświadczone za zgodność z oryginałem kopie faktur/rachunków,
- kosztorysy powykonawcze,
- dokumentacja fotograficzna dołączona do sprawozdania.

Żądanie ww. dokumentów posiada cechy sugerujące dokonywanie kontroli. Kolegium Izby zwraca uwagę, że każda kontrola podmiotu otrzymującego dotację, wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Zawarte w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami upoważnienie dla organu stanowiącego do określenia zasad udzielania dotacji celowej, nie obejmuje swoim zakresem kontroli faktycznego wykonania zadania oraz kontroli sposobu wykorzystania dotacji. Oznacza to, że organ stanowiący, nie ma podstaw do stanowienia przepisów kontrolnych.

Zobowiązanie podmiotu ubiegającego się o dotację do przedłożenia ww. dokumentów, wykracza poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Prawem, a zarazem obowiązkiem organu stanowiącego jest przede wszystkim ustalenie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane. Wobec powyższego wszelkie inne regulacje wykraczające poza pojęcie zasad udzielania dotacji stanowią o przekroczeniu przez radę gminy zakresu upoważnienia ustawowego.

Należy podkreślić, iż badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawiera ona bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym skierowane do nieograniczonej liczby adresatów i obowiązujące na terenie całej gminy. W związku z powyższym uregulowania w niej zawarte powinny zostać wydane, zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych. Uchwała podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego powinna zawierać uregulowania określone tym upoważnieniem a jej treść powinna być jasna i spójna. Postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących na podstawie przepisów ustawowych. Zawarcie w akcie prawa miejscowego przepisów, które wykraczają poza przyznaną organowi stanowiącemu kompetencję uchwałodawczą, narusza zasadę legalizmu wyrażoną we wspomnianym wyżej art. 94 Konstytucji RP. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji (tak: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r. II SA/Bk 336/19; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2013 r. IV SA/Po 116/13).

Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. IV SA/Wr 593/09; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r. II SA/Bd 829/19). Wprowadzenie do aktów prawa miejscowego, którym w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16).

Jednocześnie Kolegium Izby zwraca uwagę, że badana uchwała została przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie 26 kwietnia 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 uchwał organu stanowiącego w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski