



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 19.02.2024 r.

Poz. 875

Uchwała Nr 022/g287/D/24

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 1 lutego 2024 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1325), art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, art. 40 ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), art. 22 ust. 4 i 5, art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.), art. 220 §1 i § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.), art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), § 6 i § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXXII/354/2023 Rady Gminy Tuchomie z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków na terenie Gminy Tuchomie

orzeka nieważność badanej uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 11 stycznia 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XXXII/354/2023 Rady Gminy Tuchomie z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków na terenie Gminy Tuchomie, natomiast w dniu 1 lutego 2024 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Tuchomie, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, określiła zasady udzielania z budżetu gminy dotacji celowych na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich, lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, usytuowanym w granicach administracyjnych gminy Tuchomie.

W § 3 ust. 1 uchwały wskazano, że: *"Dotacja, może być udzielona w wysokości do 50% nakładów koniecznych, o których mowa w § 1 ust. 3."*

Analizując cytowany zapis uchwały, Kolegium tut. Izby uznało, że ustalenie przez Radę Gminy jedynie maksymalnej granicy wysokości dotacji poprzez określenie, że wysokość dotacji może zostać udzielona *"do 50% nakładów koniecznych"*, nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej na

prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach, o których mowa w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zgodnie z przywołanym przepisem 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. W ocenie tut. Kolegium jednoznaczne określenie wysokości dotacji stanowi element uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji.

Określenie wysokości dotacji w sposób ustalony w badanej uchwale jest natomiast nieprecyzyjne, gdyż wskazuje jedynie górną granicę wielkości dotacji, pozostawiając swobodę ustalenia kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu gminy może oczekiwać. Brak ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie sfinansowana z dotacji, pozostawia dowolność organowi wykonawczemu w zakresie określenia wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów.

Zdaniem Kolegium tut. Izby na podstawie przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami Rada Gminy powinna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych uprawnionych osób.

Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., wydanym w sprawie prowadzonej pod sygn. akt I GSK 169/21, w którym jednoznacznie stwierdzono, że Rada Miejska *"już na etapie podejmowania uchwały w sprawie zasad udzielenia dotacji powinna była określić procentowy udział środków pochodzących z dotacji po to, aby potencjalny beneficjent dotacji wiedział, jakiej dotacji może się spodziewać, jeżeli jego wniosek o jej przyznanie zostanie rozpatrzony pozytywnie. Rokrocznie w budżecie gminy w planie wydatków powinna zostać również zaplanowana pula środków przeznaczanych na ten cel. Następnie Rada, w indywidualnej uchwale o przyznaniu dotacji wyłonionemu beneficjentowi, z uwzględnieniem zapisów zawartych w uchwale podjętej w oparciu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie oraz w uchwale budżetowej, winna jest określić konkretną kwotę dofinansowania. Innymi słowy, Rada Miejska, nie tyle zobowiązana była do określenia konkretnej kwoty dotacji, co winno nastąpić w uchwale indywidualnej o przyznaniu dotacji konkretnemu podmiotowi, lecz powinna była już na etapie uchwalania zasad udzielenia dotacji, w taki sposób określić jej wysokość, aby potencjalny beneficjent miał możliwość obliczenia dofinansowania do planowanej inwestycji. Bowiem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, określając kryteria, na podstawie których dokonuje wyboru dofinansowania, powinien również określić wysokość dotacji, o jaką może ubiegać się potencjalny beneficjent."*

Istotne naruszenie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, z wyżej wskazanych przyczyn, stanowi samoistną przesłankę do orzeczenia nieważności badanej uchwały w całości, niezależnie od innych stwierdzonych naruszeń prawa.

Analizując badaną uchwałę Kolegium Izby stwierdziło także następujące nieprawidłowości, stanowiące naruszenie wskazanych poniżej przepisów prawnych.

1. W § 4 uchwały Rada Gminy określiła zasady składania wniosku o udzielenie dotacji, ustalając w ust. 5, że: *"Do wniosku o którym mowa w ust. 2 załącza się w szczególności:*

- 1) *dokument potwierdzający status prawny wnioskodawcy ubiegającego się o dotację;*
- 2) *dokument potwierdzający wpis zabytku do rejestru zabytków lub zaświadczenie potwierdzające wpis do gminnej ewidencji zabytków;*

(...)"

Zdaniem Kolegium określenie dokumentów, które należy dołączyć do wniosku stanowi element zasad udzielenia dotacji oraz trybu postępowania w sprawie jej udzielenia, co znajduje się z kolei

w uprawnieniach kompetencyjnych rady gminy wynikających z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

Ustalenie otwartego katalogu załączników, które należy przedłożyć wraz z wnioskiem o oddzielenie dotacji poprzez użycie sformułowania „w szczególności” nie stanowi prawidłowego wykonania przez Radę Gminy jej kompetencji uchwałodawczych. Uchwała rady gminy, podejmowana na podstawie art. 81 ust. 1 ww. ustawy jest aktem prawa miejscowego i winna być zredagowana w taki sposób, aby adresat jej przepisów wiedział, od przedłożenia jakich dokumentów może zależeć rozpatrzenie jego wniosku o przyznanie dotacji. Stanowiony akt prawa miejscowego powinien w swoich przepisach w sposób precyzyjny określać nakładane obowiązki oraz nie może pozwalać na dowolne zastosowanie niejasnego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. I SA/Op 37/09).

Zdaniem tut. Kolegium takie działanie prowadzi również do naruszenia zasady określoności prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz.483 z późn. zm.), a także do naruszenia zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa wynikającej z art. 7 Konstytucji RP. W ocenie tut. Kolegium dowolność w żądaniu od potencjalnego beneficjenta dotacji nieokreślonych w uchwale dokumentów może skutkować nieuprawnionym różnicowaniem podmiotów ubiegających się o udzielenie dotacji, a tym samym prowadzić do naruszenia przepisów art. 43 ustawy o finansach publicznych, gwarantujących prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

W konsekwencji powyższych ustaleń, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, przytoczone zapisy badanej uchwały naruszają art. 81 ust. 1 cytowanej ustawy poprzez jego niepełną realizację oraz umożliwienie stosowania niedopuszczalnego luzu interpretacyjnego.

Dodatkowo, w ocenie Kolegium tut. Izby, cytowane postanowienia zawarte w § 4 ust. 5 pkt 2 badanej uchwały w zakresie, w jakim obligują wnioskodawcę do złożenia zaświadczenia potwierdzającego wpis do gminnej ewidencji zabytków, w sposób istotny naruszają art. 22 ust. 4 i 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z art. 220 § 1 i § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zgodnie bowiem z art. 22 ust. 4 i 5 ustawy o ochronie zabytków (...) wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy. W gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte:

- 1) zabytki nieruchomości wpisane do rejestru;
- 2) inne zabytki nieruchomości znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków;
- 3) inne zabytki nieruchomości wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Natomiast z art. 220 § 1 i § 2 k.p.a. wynika, że organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli:

- 1) znane są one organowi z urzędu;
- 2) możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie:
 - a) posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych,
 - b) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
 - c) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,

d) przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych).

Organ administracji publicznej żądający od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia albo oświadczenia.

Mając na uwadze treść wskazanych przepisów, zdaniem Kolegium tut. Izby, żądanie przedłożenia wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji ww. zaświadczenia potwierdzającego wpis do gminnej ewidencji zabytków, w sytuacji w której organem prowadzącym tę ewidencję jest Wójt Gminy, narusza w sposób istotny przywołane wyżej normy prawne. Powyższe dane są bowiem nie tylko możliwe do ustalenia przez Wójta na podstawie posiadanej przez niego ewidencji, ale także brak jest przepisów wymagających urzędowego potwierdzenia tych danych w drodze zaświadczenia.

W związku z powyższym nieuprawnione jest także żądanie przedmiotowego zaświadczenia we wzorze wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącym załącznik nr 1 do badanej uchwały (pkt IV ppkt 2).

2. Zdaniem tut. Kolegium, poza kompetencje uchwałodawcze Rady Gminy wykraczają także postanowienia badanej uchwały zawarte w § 5 ust. 2 w zakresie, w jakim określają skład Komisji powołanej przez Wójta do oceny wniosków o udzielenie dotacji. Z postanowień tych wynika, że w skład tej Komisji wchodzić mają: *2 przedstawiciele Urzędu Gminy w Tuchomiu, 2 radni Rady Gminy w Tuchomiu oraz przedstawiciel działającej na terenie gminy instytucji kultury.*

Zdaniem organu nadzoru powyższe postanowienie wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego organowi stanowiącemu gminy, wynikającego z regulacji prawnych art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dodatkowo, stosownie do postanowień art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, zaś do jego zadań należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał. Zatem to Wójt Gminy Tuchomie, powołując komisję, ustala jej skład, tryb prac oraz przypisuje jej określone zadania wynikające z przepisów prawa i przedmiotowej uchwały.

Tym samym przyjęć należy, że Rada Gminy, określając skład komisji powołanej do oceny wniosków, wkroczyła w kompetencję organu wykonawczego jednostki.

Uzupełniająco Kolegium tut. Izby wskazuje, że radni Rady Gminy nie są ani pracownikami Urzędu Gminy, ani nie łączy ich z Wójtem żaden stosunek prawny. W konsekwencji powyższego organ wykonawczy nie może wiążąco w stosunku do radnych ustalić zarówno trybu prac komisji, jak i nałożyć na nich obowiązków. Powoływanie w skład komisji radnych może także prowadzić do połączenia funkcji przysługujących władzy wykonawczej w samorządzie z kompetencjami zarezerwowanymi dla samorządowej władzy uchwałodawczej. Radny jest członkiem organu stanowiącego samorządu terytorialnego, pełniącemu jednocześnie funkcję kontrolną w stosunku do władzy wykonawczej. Łączenie zatem tych dwóch funkcji nie powinno być dopuszczalne. Na takim stanowisku stoi również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 października 1999 r. (sygn. akt I SA/Ka 1628/99), w którym stwierdzono że *"rada gminy jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem /art. 15 ust. 1 ustawy/, lub kontrolą /art. 18a ust. 1 ustawy/.*

Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze /art. 169 Konstytucji RP/.

Wyraźnie trzeba odróżnić sprawowanie przez radę funkcji kontrolnej od załatwiania spraw wynikających z realizacji funkcji wykonawczych /zarządzających/. W przypadku kontroli istotne jest zwłaszcza to, iż sprawa, której przedmiot związany jest z działalnością zarządu jako organu o charakterze wykonawczym, nie przestaje być sprawą, której załatwienie należy do tego organu. Innymi słowy w wyniku działań o charakterze kontrolnym rada gminy nie przejmuje sprawy do jej końcowego załatwienia, lecz jedynie ma skontrolować /ocenić/ działanie tego organu.

Z tego też względu rada gminy nie może zastępować zarządu gminy i podejmować się załatwienia sprawy, która z mocy ustawy została mu powierzona."

Tym samym organem upoważnionym do utworzenia komisji i powołania jej członków jest wójt gminy. Do rady gminy należy natomiast kontrola prawidłowości tego postępowania poprzez komisję rewizyjną.

3. Analizując badaną uchwałę Kolegium Izby stwierdziło, że § 6 Rada Gminy postanowiła, że:

"Przekazanie dotacji następuje na podstawie umowy określającej w szczególności:

- 1) *opis i zakres prac lub robót, termin ich wykonania oraz zobowiązanie do zapewnienia zgodności wyłonienia wykonawcy z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa;*
- 2) *wysokość udzielonej dotacji, sposób i tryb jej przekazania;*
- 3) *termin wykorzystania dotacji;*
- 4) *sposób kontroli należytego wykorzystania dotacji oraz zobowiązanie ubiegającego się o dotację do poddania się pełnej kontroli w zakresie należytego wykonania prac lub robót, w tym udostępnienia niezbędnej dokumentacji;*
- 5) *sposób i termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji oraz termin zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości."*

Natomiast w § 7 uchwały postanowiono, że:

"1. Umowę zawiera się na czas realizacji zadania, nie dłuższy niż do dnia 15 grudnia roku budżetowego, na który udzielono dotacji.

2. W przypadku możliwości pozyskania przez Gminę Tuchomie środków zewnętrznych z przeznaczeniem na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, usytuowanych na terenie Gminy Tuchomie, niestanowiących jej własności, w wyjątkowych przypadkach możliwe jest udzielenie dotacji na inny okres, niż określony w ust. 1, w granicach obowiązujących przepisów prawa i zastosowaniem zasad przewidzianych w niniejszej uchwale. W takich przypadkach § 3 ust. 1 nie ma zastosowania.

3. Powyższy przepis ma zastosowanie w przypadku zabytków o bardzo dużej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej dla dziedzictwa kulturowego.

(...)"

W ocenie Kolegium tut. Izby cytowane postanowienia uchwały, w zakresie jakim dotyczą treści umowy zawieranej z beneficjentem dotacji, naruszają kompetencje organu wykonawczego do wskazania sposobu wykonywania uchwał Rady Gminy, zatem nie powinny być kształtowane przez organ stanowiący w uchwale będącej aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym to organ wykonawczy wykonuje uchwały rady gminy określone przepisami prawa, zaś z art. 30 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy wynika, że do wójta gminy należy określanie sposobu wykonywania uchwał, przez co należy rozumieć zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji, a przede wszystkim określenie jej elementów.

Ustalenie zatem w badanej uchwale elementów umowy zawieranej z podmiotem dotowanym stanowi naruszenie ww. przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a także wykracza poza granice kompetencji uchwałodawczych rady gminy określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Powtórzyć raz jeszcze należy, że z wyżej cytowanego art. 81 ust. 1 ustawy wynika jednoznacznie, że rada gminy jest uprawniona wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji. Przepisy te nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia zapisów dotyczących umowy zawieranej z beneficjentem dotacji w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego.

4. Kolegium Izby stwierdziło także, że w § 7 ust. 4 uchwały postanowiono, że: *"W przypadku udzielenia dotacji z zastosowaniem środków zewnętrznych, dodatkowo zastosowanie mają szczegółowe zasady i tryb udzielania dofinansowania przewidziane w odrębnych aktach regulujących przyznawanie i wykorzystanie ww. środków."*

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku pragnie podkreślić, że badana uchwała jako akt prawa miejscowego winna zawierać uregulowania sformułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Zgodnie bowiem z § 6 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej": *Przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.*

Przepis prawa miejscowego musi być zatem na tyle precyzyjny, aby wynikało z niego - kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Tymczasem ww. postanowienia uchwały, odsyłając w sposób ogólny do „*odrębnych aktów*”, nie wskazując, o jakie dokładnie akty chodzi, nie spełniają wskazanego warunku precyzyjności i określoności w aktach prawa miejscowego, a tym samym nie stanowią prawidłowego wypełnienia przez Radę Gminy kompetencji uchwałodawczych, o których mowa w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków (...).

5. Kolejne nieprawidłowości zostały stwierdzone przez organ nadzoru w § 8 badanej uchwały, zgodnie z którym:

"1. W celu rozliczenia dotacji wnioskodawca w sposób i w terminach określonych w umowie składa do Urzędu Gminy w Tuchomiu sprawozdanie z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, zawierające rozliczenie finansowe oraz protokoły odbioru tych prac lub robót przez właściwe służby konserwatorskie.

2. Wzór sprawozdania, o którym mowa w ust. 1 stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.

3. Do sprawozdania, o którym mowa w ust. 2 załącza się:

- 1) protokół odbioru przez właściwe służby konserwatorskie z przeprowadzonych prac lub robót przy zabytku;*
- 2) opisane i uwierzytelnione za zgodność z oryginałem kserokopie dowodów księgowych dokumentujących poniesione wydatki;*
- 3) dokumentację fotograficzną, obrazującą stan zabytku w trakcie realizacji prac lub robót oraz po ich zakończeniu."*

Z kolei w Załączniku Nr 2 do uchwały ustalono wzór *Sprawozdania z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.*

Zdaniem Kolegium tut. Izby ww. postanowienia badanej uchwały naruszają w sposób istotny upoważnienie wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Z cytowanego wyżej przepisu wynika jednoznacznie, że rada gminy jest uprawniona wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji. Przepisy te nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia zapisów dotyczących sprawozdania z wykonania prac oraz rozliczenia udzielonej dotacji.

Powyższe potwierdza stanowisko zawarte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 r. (sygn. akt IV SA/Po 160/17), zgodnie z którym: *"z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej, a już nie trybu, sposobu czy warunków jej rozliczenia oraz kontroli zleconych zadań".*

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny.

Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę.

W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą "dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa" (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., II GKS 427/07) (vide: art. 7 Konstytucji RP).

6. W § 9 badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *"1. Dotacje udzielone z budżetu Gminy Tuchomie wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu gminy zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).*

2. W przypadku częściowego lub całkowitego niewykonania dotowanego zadania z przyczyn leżących po stronie wnioskodawcy, odpowiednia część przekazanych środków podlega zwrotowi do budżetu gminy zgodnie z przepisami wskazanymi w ust. 1."

Niezależnie od tego, że przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie przewiduje kompetencji dla rady gminy do stanowienia postanowień dotyczących zwrotu udzielonej dotacji, Kolegium tut. Izby dodatkowo wskazuje, że zasady zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle określone w art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych i dlatego nie ma konieczności odrębnego ich uregulowania, czy powielania w aktach prawa miejscowego. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne, jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej, w której przenosi on prawo do wykonywania tylko wyraźnie określonej części swoich kompetencji na inny organ, a nie zezwala na powtórne lub odmienne uregulowanie kwestii należących do jego imperium. W powyższej kwestii orzecznictwo sądów administracyjnych jednomyślnie prezentuje stanowisko, że za niedopuszczalne należy uznać powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r. sygn. akt II Sa/Ka 1831/02 i z dnia 19 sierpnia 2002 r. sygn. akt II Sa/Ka 508/02 oraz z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II Sa/Wr 1179/98).

Mając na uwadze wszystkie powyżej wskazane okoliczności, z powodu istotnego naruszenia przytoczonych w uzasadnieniu niniejszej uchwały przepisów prawa, konieczne okazało się orzeczenie nieważności badanej uchwały w całości, dlatego też Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku