



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 20 marca 2023 r.

Poz. 1614

UCHWAŁA NR 0102-133/23

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 8 marca 2023 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XLV/344/23 Rady Powiatu Iławskiego z dnia 13 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych lub znajdujących się na terenie powiatu iławskiego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie 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. 2022 r., poz. 1668) oraz art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2022 r., poz. 1526)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność § 7 ust. 1 oraz § 8 ust. 1 uchwały Nr XLV/344/23 Rady Powiatu Iławskiego z dnia 13 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych lub znajdujących się na terenie powiatu iławskiego.

UZASADNIENIE

W dniu 13 lutego 2023 r. Rada Powiatu Iławskiego podjęła uchwałę Nr XLV/344/23 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych lub znajdujących się na terenie powiatu iławskiego.

W dniu 13 lutego 2023 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 23 lutego 2023 r. zawiadomiono Powiat Iławski, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 8 marca 2023 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Powiatu Iławskiego nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia

podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby, badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

W § 7 ust. 1 uchwały Rada Powiatu Iławskiego postanowiła, że: „Wnioski, o których mowa w § 5 składa się do Zarządu Powiatu Iławskiego, który ustala termin składania wniosków w roku, w którym dotacja ma być udzielona i informuje o tym w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń powiatu. Informacja ta zawiera również określenie kryteriów merytorycznych, według których wnioski o dotację będą rozpatrywane”.

W § 8 ust. 1 uchwały Rada Powiatu Iławskiego postanowiła, że: „Złożone wnioski podlegają sprawdzeniu pod względem formalnym przez komórkę organizacyjną Starostwa Powiatowego w Iławie właściwą do realizacji zadań z zakresu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Iławskiego wskazała m.in. art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2022 r., poz. 840) z którego wynika, że 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.

Kolegium Izby stwierdza, że 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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2022 r. poz. 1526), gdyż jest adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegacje nałożone przez ustawodawcę.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu - art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Rada Powiatu Iławskiego postanawiając, że Zarząd Powiatu ustala „termin składania wniosków w roku, w którym dotacja ma być udzielona i informuje o tym w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń powiatu. Informacja ta zawiera również określenie kryteriów merytorycznych, według których wnioski o dotację będą rozpatrywane” oraz że złożone wnioski będą sprawdzane pod względem formalnym „...przez komórkę organizacyjną Starostwa Powiatowego w Iławie właściwą do realizacji zadań z zakresu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami” w sposób istotny naruszyła i wykroczyła poza granice kompetencji uchwałodawczych, określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Kolegium Izby stwierdza, że z treści wyżej wymienionego przepisu wynika, iż organem właściwym do określania wzoru wniosku, jego treści, terminu składania oraz sposobu postępowania z nim jest organ stanowiący. Przeniesienie na organ wykonawczy części uprawnień należących do organu stanowiącego, poprzez upoważnienie go do ich określania stanowi, zdaniem Kolegium Izby, wykroczenie poza przepis delegacyjny.

Z kolei postanowienie, że „złożone wnioski podlegają sprawdzeniu pod względem formalnym przez komórkę organizacyjną Starostwa Powiatowego w Iławie właściwą do realizacji zadań z zakresu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami” jest ingerencją Rady Powiatu w wyłączną kompetencję organu wykonawczego, o której mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Przepis ten stanowi, że zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Przepisy ustawy

o samorządzie powiatowym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom samorządu tj. radzie oraz zarządowi powiatu. Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji. Naruszenie ich przez organ do tego nieupoważniony jest sprzeczne z prawem.

Przedmiotowa uchwała stanowi niewątpliwie akt prawa miejscowego, a więc jej regulacje winny być jasne, zrozumiałe i wyczerpujące. Uchwalane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przepisy prawa miejscowego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej i tylko w granicach przyznanych temu organowi upoważnień.

Zdaniem Kolegium Izby kompetencji prawodawczych nie można domniemywać, ani też stosować przez analogię. Skoro żaden przepis rangi ustawy, lub wydane na podstawie ustawy rozporządzenia nie przewiduje kompetencji organu stanowiącego powiatu do stanowienia w danym zakresie to oznacza, że organ kompetencji takich nie posiada.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjęć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz stan prawny Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes
Bogdan Gaber