



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 27 marca 2023 r.

Poz. 1717

UCHWAŁA NR 0102-132/23

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 8 marca 2023 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr LI/317/23 Rady Gminy Rozogi z dnia 3 lutego 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 i 3 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr LI/317/23 Rady Gminy Rozogi z dnia 3 lutego 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Uzasadnienie

W dniu 3 lutego 2023 r. Rada Gminy Rozogi podjęła Uchwałę Nr LI/317/23 w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

W dniu 10 lutego 2023 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 21 lutego 2023 r. zawiadomiono Gminę Rozogi, 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 Gminy Rozogi 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 podstawie prawnej uchwały przywołano m.in. art. 7 ust. 1 pkt. 9 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), w zw. z art. 81 ustawy z dnia 23 lipca

2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840) oraz w wykonaniu § 3 ust. 2 pkt. 2 uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, po uzyskaniu opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Kolegium Izby stwierdza, że przywołana w podstawie prawnej uchwała Rady Ministrów zgodnie z art. 93 ust. 1 i 3 w związku z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) nie jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, ma charakter wewnętrzny i obowiązuje tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt prawny oraz podlega kontroli co do jej zasadności z powszechnie obowiązującym prawem. Ponadto art. 87 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Z kolei przywołany art. 81 ust. 1 stanowi, 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.

W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Rozogi wydając przedmiotową uchwałę przekroczyła zakres kompetencji wynikający z przywołanego przepisu poprzez:

1. określenie w § 8 ust. 2 elementów, które powinny być zawarte w umowie o przyznanie dotacji tj.
 - 1) szczegółowego opis zadania, w tym celu, na jaki dotacja została przyznana, i terminu jego wykonania;
 - 2) wysokości dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i trybu płatności;
 - 3) terminu wykorzystania dotacji;
 - 4) trybu kontroli wykonywania zadania;
 - 5) terminu i sposobu rozliczenia udzielonej dotacji;
 - 6) terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji;
 - 7) zasad promocji.

Kolegium Izby wskazuje, że regulacje zawarte w § 8 ust. 2 uchwały, dotyczące ustalenia elementów umowy o przyznanie dotacji, nie znajdują umocowania w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż odnoszą się do materii uregulowanej w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634), zgodnie z którymi 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:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane 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 ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

2. odesłanie w sprawach nieuregulowanych przedmiotową uchwałą (§ 10) do wymienionej powyżej uchwały Rady Ministrów.

Kolegium Izby podkreśla, że organ wykonujący kompetencję prawotwórczą nie jest umocowany do wprowadzania odesłań do aktów, uchwał, wytycznych lub programów, które nie są przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Jedynie wyjątkowo można dokonywać takich zabiegów jak odesłania, ale w zakresie zgodnym z § 156 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2022 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). W uchwale mogłyby zatem znaleźć się odesłania ale jedynie do przepisów prawnych, do których uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów zaliczyć nie można.

3. zawarcie w przedmiotowej uchwale postanowień, które nawiązują do treści Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, i które jednocześnie wykraczają poza zakres uregulowań wynikających z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami takich jak tryb udzielania dofinansowania z wyżej wymienionego programu.

Wprowadzenie takich regulacji do uchwały nie znajduje, zdaniem Kolegium Izby, umocowania w art. 81 ust. 1 powyższej ustawy. Akt prawa miejscowego nie może przyznawać kompetencji Prezesowi Rady Ministrów czy Bankowi Gospodarstwa Krajowego w jakimkolwiek zakresie. Nie jest też rolą aktu prawa miejscowego informowanie o kompetencjach organów władzy publicznej i podmiotów wykonujących na ich zlecenie funkcje z zakresu administracji publicznej. Stosownie do § 11 „Zasad techniki poznawczej”, który z mocy § 143 ma zastosowanie również do projektów aktów prawa miejscowego, w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych.

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 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, 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.

Kolegium Izby Regionalnej w Olsztynie stwierdza, że badana uchwała obarczona jest wadami materialnymi o charakterze istotnego naruszenia prawa. Wskazane w podstawie prawnej podjętej uchwały przepisy Uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków nie zawierają upoważnienia dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały w przedmiotowej sprawie. Kolegium stwierdza, że taka uchwała mogłaby być podjęta na tej podstawie jedynie wtedy, gdyby istniała wyraźna delegacja ustawowa do jej podjęcia, tak jak ma to miejsce w przywołanym art. 81 ustawy o zabytkach.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjmując należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały 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 (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego Kolegium Izby uznało, 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