



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 12 lipca 2024 r.

Poz. 3428

UCHWAŁA NR 0102-311/24

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 3 lipca 2024 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr III/21/2024 Rady Gminy Lubomino z dnia 18 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, usytuowanym na terenie Gminy Lubomino.

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. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 609 ze zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność punktu 10 i 12 załącznika do uchwały Nr III/21/2024 Rady Gminy Lubomino z dnia 18 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, usytuowanym na terenie Gminy Lubomino.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Lubomino w dniu 18 czerwca 2024 roku podjęła uchwałę Nr III/21/2024 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, usytuowanym na terenie Gminy Lubomino.

W dniu 20 czerwca 2024 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła drogą elektroniczną do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 24 czerwca 2024 r. zawiadomiono Gminę Lubomino, iż przedmiotowa uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 3 lipca 2024 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 Lubomino nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Stosownie do 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 ww. 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:

Rada Gminy Lubomino jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały wskazała m.in. art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.). Art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami 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 załączniku do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Lubomino ustaliła wzór wniosku o przyznanie dotacji celowej z budżetu gminy Lubomino na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

W punkcie 10 załącznika Rada Gminy Lubomino postanowiła, że wniosek o udzielenie dotacji powinien zawierać m.in. informacje o pracach przeprowadzonych przy zabytku w okresie ostatnich 3 lat, z podaniem zakresu przeprowadzonych prac, poniesionych wydatków i oświadczeniem o udzielonych dotacjach ze środków publicznych (wysokość, źródło i wskazanie prac).

Rada Gminy Lubomino wprowadzając takie postanowienia w ocenie Kolegium, przekroczyła ustawowe upoważnienie wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, czym w sposób istotny naruszyła wyżej wymieniony przepis. Postanowienia niniejsze należy uznać za zbyteczne. Zdaniem Kolegium udzielenie dotacji nie może być uzależnione od ilości i zakresu wykonanych w poprzednich latach prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy danym zabytku. Wniosek winien być rozpatrywany w oparciu o aktualne potrzeby związane z zapewnieniem ochrony substancji zabytkowej.

W punkcie 12 „Oświadczenia wnioskodawcy” ppkt 1 ww. załącznika do badanej uchwały Rada Gminy Lubomino zawarła zapis: wnioskodawca oświadcza, że „nie zalega z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych”.

Kolegium Izby wskazuje, iż ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie uzależnia udzielenia dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków od spełnienia przez beneficjentów warunku wynikającego z ppktu 1 załącznika do przedmiotowej uchwały, tj. niezalegania z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych.

Z kolei w ppkt 2 ww. załącznika Rada Gminy Lubomino wprowadziła obowiązek złożenia przez wnioskodawcę oświadczenia o tym, że: (cyt.) „w przypadku otrzymania dotacji, zobowiązuje się do wydatkowania przyznanych środków na realizację wskazanego zadania z zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości oraz obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności obowiązującej ustawy o finansach publicznych”, a w ppkt 3 zawarła zapis: wnioskodawca oświadcza, że: „zapoznał się z treścią Uchwały Nr ... Rady Gminy Lubomino z dnia ...”.

Kolegium Izby stwierdza, że badana uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym więc regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i jednoznaczny określić zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przy czym, stosownie do orzecznictwa sądów administracyjnych, przez pojęcie zasad udzielania dotacji należy rozumieć: normy określające, komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, 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 169/21).

Ponadto Kolegium Izby stwierdza, że przepis ustawy upoważniający organ jednostki samorządu terytorialnego 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 (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97). 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. Kompetencji prawodawczych nie można domniemywać, ani też stosować przez analogię. Skoro żaden przepis rangi ustawy, lub wydanego na podstawie ustawy rozporządzenia nie przewiduje kompetencji organu stanowiącego gminy do stanowienia w danym zakresie to oznacza, że organ kompetencji takich nie posiada.

Zawarte w punkcie 12 załącznika do badanej uchwały oświadczenia wnioskodawcy, zdaniem Kolegium Izby nie mają związku z udzielaniem dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Zobowiązanie wnioskodawcy do niezalegania z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych oraz wydatkowania przyznaných środków finansowych na realizację zadania zgodnie z zasadami równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości oraz obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności obowiązującej ustawy o finansach publicznych, wykracza poza ustawową kompetencję Rady Gminy Lubomino do określania zasad udzielania dotacji celowej. Zasady gospodarowania środkami publicznymi, sposób ich wydatkowania zostały szczegółowo uregulowane przez ustawodawcę w ustawie o finansach publicznych.

Kolegium Izby wskazuje, że załącznik do badanej uchwały stanowi jej integralną część i dotyczy tylko tej konkretnej uchwały. Pozostawienie „wykropkowanych” do uzupełnienia miejsc dotyczących jednostki redakcyjnej oraz numeru i daty podjęcia uchwały jest w ocenie Kolegium nieuzasadnione. Badana uchwała wraz z załącznikami stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej regulacje winny być jasne i zrozumiałe i winny w sposób wyczerpujący regulować dziedzinę spraw w niej zawartych. Pozostawienie w treści załącznika do badanej uchwały „wykropkowanych” miejsc do uzupełnienia narusza § 2 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Powyższy przepis stosownie do § 143 ww. zasad stosuje się do projektów aktów prawa miejscowego i wynika z niego, że ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz stan prawny, Kolegium Izby stwierdziło, że naruszenie § 2 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w przedmiotowej uchwale nie wymaga stwierdzenia nieważności uchwały, a jedynie wskazanie, że uchwała ta wydana została z naruszeniem prawa.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjmując 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 (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdzając istotne naruszenie przez Radę Gminy Lubomino ustawowych kompetencji, wynikających z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami do określania zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauracyjne lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, 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