



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 6 lutego 2024 r.

Poz. 979

UCHWAŁA NR 0102-41/24

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 24 stycznia 2024 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXXV/971/2023 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 27 grudnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków 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 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr XXXV/971/2023 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 27 grudnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Uzasadnienie

W dniu 27 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Elblągu podjęła uchwałę Nr XXXV/971/2023 w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

W dniu 29 grudnia 2023 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 17 stycznia 2024 r. zawiadomiono Miasto Elbląg, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 24 stycznia 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 Miasta Elbląg 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, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, oraz 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.) w związku z Uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Jednocześnie w § 1 badanej uchwały zapisano, iż „Uchwała określa zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, znajdującym się na terenie Gminy Miasto Elbląg, wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, zwanego dalej "Programem".”

Również m.in. w § 5 przedmiotowej uchwały, poprzez zapis o treści „Przyznanie dotacji nastąpi pod warunkiem otrzymania przez Gminę Miasto Elbląg promesy sfinansowania zadania w ramach Programu oraz posiadania wkładu własnego”, a także w § 7 ust. 1 poprzez zapis o treści „Dotacja, o której mowa w § 1, przyznawana jest na podstawie poprawnie wypełnionego i złożonego wniosku o dofinansowanie z Programu według wzoru zamieszczonego na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów www.gov.pl/premier oraz BGK www.bgk.pl.” wyraźnie wskazano, iż uchwała Nr XXXV/971/2023 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 27 grudnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, została podjęta w oparciu i w celu realizacji Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, przyjętego uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 roku.

Kolegium Izby stwierdza, że przywołana uchwała Rady Ministrów, zgodnie z art. 93 ust. 1 i 3 w związku z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 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 w podstawie prawnej badanej uchwały 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 ocenie Kolegium Izby Rada Miejska w Elblągu wydając przedmiotową uchwałę przekroczyła zakres kompetencji wynikający z przywołanego przepisu poprzez zawarcie w niej szeregu postanowień, które nawiązują do treści Rządowego Programu Odbudowy Zabytków i 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 Rządowego 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 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.), 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 stwierdza, że badana uchwała obarczona jest wadami materialnymi o charakterze istotnego naruszenia prawa. Wskazane w treści przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Elblągu 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 orzeczniczą sądów administracyjnych, przyjęć 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 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