



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 23 lutego 2024 r.

Poz. 1265

UCHWAŁA NR 0102-60/24

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 7 lutego 2024 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr LXXVIII/774/2024 Rady Gminy Giżycko z dnia 18 stycznia 2024 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, ich rozliczania oraz 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 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr LXXVIII/774/2024 Rady Gminy Giżycko z dnia 18 stycznia 2024 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, ich rozliczania oraz kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Giżycko w dniu 18 stycznia 2024 r. podjęła uchwałę Nr LXXVIII/774/2024 w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, ich rozliczania oraz kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

W dniu 23 stycznia 2024 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 25 stycznia 2024 r. zawiadomiono Gminę Giżycko, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 7 lutego 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 Giżycko 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 uchwałę Nr LXXVIII/774/2024 stwierdziło, co następuje:

W podstawie prawnej ww. uchwały Rada Gminy Giżycko 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.). Z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami 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.

W § 1 badanej uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego postanowił określić zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku znajdującym się na terenie Gminy Giżycko, wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, w ramach środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. W kolejnych przepisach uchwały, tj. od § 2 do § 7, Rada Gminy Giżycko ustaliła zasady postępowania w sprawie udzielenia dotacji z środków uzyskanych przez Gminę Giżycko w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, przyjętego uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, ustalając przy tym tryb postępowania o udzielenie tych dotacji. Jednocześnie, Rada Gminy Giżycko uzależniła udzielenie dotacji od promesy uzyskanej z Banku Gospodarstwa Krajowego.

Kolegium Izby wskazuje, że w rzeczywistości Rada Gminy Giżycko ustaliła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Kolegium Izby podnosi, że badana uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy 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. Upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji wynika wprost z powołanego wyżej art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przy czym, zgodnie z orzecznictwem 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).

Kolegium Izby stoi na stanowisku, 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 natomiast upoważniony 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.

W ocenie Kolegium Izby, na mocy art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest upoważniony do określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Rada Gminy Giżycko może więc określić komu może być udzielona ta dotacja, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację by ją otrzymać, określić zasady postępowania z wnioskiem o dotację, określić wymagane dokumenty. Rada Gminy Giżycko nie ma jednak kompetencji do określania zasad ubiegania się o środki w ramach rządowych programów, uzależniania przyznania dotacji od promesy otrzymanej przez Gminę Giżycko na udzielenie dotacji z Banku Gospodarstwa Krajowego, czy też warunkowania udzielenia dotacji od decyzji Prezesa Rady Ministrów. Wprowadzenie takich regulacji do badanej uchwały nie znajduje, zdaniem Kolegium Izby, umocowania w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. 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 prawnej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.), który z mocy § 143 ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego, „w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych (...)”. Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami to rada gminy, w drodze uchwały, ustanawia zasady udzielania dotacji na ochronę zabytków, a następnie, również w drodze uchwały, rada gminy przyznaje dotację w określonej przez siebie wysokości konkretnemu podmiotowi. Jest to więc wyłączna kompetencja organu stanowiącego gminy, wynikająca wprost z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nie zaś z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w którym to Programie Rada Ministrów określiła zasady udzielania dotacji.

Kolegium Izby wskazuje, że organ publiczny realizując swoje kompetencje 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.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć 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).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdzając, że Rada Gminy Giżycko określając zasady udzielania dotacji w ramach środków z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, przekroczyła zakres kompetencji wynikający z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, poprzez ustalenie zasad udzielania i przekazywania dotacji z Rządowego Programu odbudowy Zabytków, co w sposób istotny narusza ten przepis, 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