



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 marca 2023 r.

Poz. 3190

UCHWAŁA NR 9/521/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 22 marca 2023 r.

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 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LIX/555/2023 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji z pozyskiwanych środków zewnętrznych przez Miasto i Gminę Ostrzeszów na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków i gminnej ewidencji zabytków, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska Ostrzeszów powołując się na przepisy art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami podjęła w dniu 23 lutego 2023 r. uchwałę w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji z pozyskiwanych środków zewnętrznych przez Miasto i Gminę Ostrzeszów na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków i gminnej ewidencji zabytków.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Miasta i Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr LIX/555/2023 w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji z pozyskiwanych środków zewnętrznych przez Miasto i Gminę Ostrzeszów na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków i gminnej ewidencji zabytków, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 22 marca 2023 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach, natomiast zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 tejże ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub ujętego w gminnej ewidencji zabytków jest art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840).

Rada Miejska Ostrzeszów, wypełniając dyspozycję wynikającą ze wskazanego przepisu w dniu 23 lutego 2023 r. podjęła badaną uchwałę

W § 2 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „*Ustala się, że zasady naborów wniosków przeprowadzanych przez Miasto i Gminę Ostrzeszów będą określone bezpośrednio dla każdego konkursu w Zarządzeniu Burmistrza.*”.

W § 3 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „*Zarządzenie będzie określać zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane, tryb postępowania o jej udzielenie, sposób rozliczania i kontroli prac, przy zabytkach wpisanych do rejestru i gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Miasta i Gminy Ostrzeszów.*”.

Powyższe regulacje, w ocenie Kolegium Izby, wykraczają poza dyspozycję art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż wskazany przepis prawa nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do scedowania na organ wykonawczy uprawnień do określenia zasad naboru wniosków ani zasad udzielania dotacji. Przepis art. 81 ust. 1 ustawy stanowi kompetencje dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) w brzmieniu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12), 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. Organ samorządu terytorialnego 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 ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”.

Natomiast jak wynika z uzasadnienia do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2022 r. (sygn. akt. I GSK 169/21) przez pojęcie „zasady” 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 (poz. A. Ginter, A. Michalak, Komentarz do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: pub. Lex 2016 r.). Odnosząc się także do zasad języka polskiego wskazać należy, że słowo „zasada” oznacza prawo rządzące jakimś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania w danych okolicznościach (por. słownik Języka polskiego PWN). Dotacje przyznawane na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami są dotacjami celowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych i podlegają określonemu w tej ustawie charakterystycznemu dla dotacji reżimowi prawnemu, na co zwrócono uwagę w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 lutego 2017 r. (sygn. akt.. III SA/Po 4/17).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
Grażyna Wróblewska
(-) z up. Aldona Pruska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.