



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 26.06.2024 r.

Poz. 3002

Uchwała Nr 079/g116/D/24

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku
z dnia 20 czerwca 2024 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 30 ust. 2 pkt 1, art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.), art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.), § 115 w zw. z § 143 oraz § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr II/8/24 Rady Miasta Kościerzyna z dnia 22 maja 2024 r. w sprawie określenia zasad przekazania dotacji z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub remonty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Miejskiej Kościerzyna

orzeka nieważność § 3 ust. 2 badanej uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 4 czerwca 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr II/8/24 Rady Miasta Kościerzyna z dnia 22 maja 2024 r. w sprawie określenia zasad przekazania dotacji z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub remonty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Miejskiej Kościerzyna, zaś w dniu 20 czerwca 2024 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Powołując się w podstawie prawnej badanej uchwały, m.in. na art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Rada Miasta Kościerzyna określiła zasady udzielania dotacji w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Kolegium tut. Izby ustaliło, że w § 3 uchwały zawarto następujące postanowienia:

"1. Rada Miasta Kościerzyna w drodze odrębnej uchwały przyznaje dotację na zadanie inwestycyjne.

2. Uchwała o przyznaniu dotacji określać będzie:

- a) nazwę podmiotu otrzymującego dotację;*
- b) prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, na wykonanie których przyznano dotację;*
- c) kwotę przyznawanej dotacji."*

Powyższe postanowienia zawarte w § 3 ust. 2 badanego aktu, wskazujące na elementy, jakie powinna zawierać uchwała w sprawie udzielenia dotacji dla konkretnego podmiotu, w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, wykraczają poza prawne kompetencje rady gminy określone w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ww. ustawy: *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.*

Treść przepisu art. 81 ust. 1 powyższej ustawy upoważnia organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania przedmiotowych dotacji oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji. Powyższy zakres kompetencji rady gminy nie obejmuje jednakże uprawnień do regulowania w tego rodzaju aktach prawa miejscowego postanowień dotyczących treści całkowicie odrębnych uchwał, podejmowanych na skutek pozytywnego rozpatrzenia konkretnego wniosku o udzielenie dotacji, a których adresatami są zindywidualizowane podmioty.

Zdaniem Kolegium tut. Izby to organ wykonawczy, niezależnie od woli organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, ma obowiązek przedłożyć projekty uchwał o udzieleniu poszczególnym podmiotom dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach. Powyższa kompetencja wynika wprost z treści art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że aktem prawnym, który określa zasady oraz sposób redagowania m.in. uchwał mających charakter wewnętrzny, tj. uchwał, o których mowa w § 3 badanej uchwały Rady Miasta, jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Zgodnie z § 141 Załącznika do ww. rozporządzenia: *Do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej.* Przykładowo w § 120 ww. Załącznika do rozporządzenia wymieniono elementy tytułu takiej uchwały, tj.: oznaczenie rodzaju aktu, nazwę organu wydającego uchwałę, datę uchwały oraz określenie jej przedmiotu.

Z powyższych regulacji wprost wynika zatem, że w przypadku aktów o charakterze wewnętrznym, do tworzenia tych aktów powinny znaleźć zastosowanie zasady określone w ww. rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów, a nie regulacje wynikające z uchwały dotyczącej określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach, podejmowanej na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zaznacza, że badana uchwała uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę.

W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Ponadto, stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą "dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa" (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., II GKS 427/07) (vide: art. 7 Konstytucji RP).

Ustalenie zatem w badanej uchwale powyższych zapisów stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż wykracza poza granice kompetencji uchwałodawczych organu stanowiącego określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz pozostaje w sprzeczności z ww. przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku