



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 1 kwietnia 2025 r.

Poz. 1312

Uchwała Nr 061/g262/D/25

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 20 marca 2025 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 2025 r. poz. 7), art. 40 ust. 1, art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2, art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 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 2024 r. poz. 1292) oraz § 115 w zw. z § 143 i § 120 w zw. z § 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 IX/74/25 Rady Gminy Ryjewo z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków,

orzeka nieważność załącznika nr 1 do badanej uchwały w zakresie: § 7 i § 8 ust. 1.

UZASADNIENIE

W dniu 27 lutego 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr IX/74/25 Rady Gminy Ryjewo z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, natomiast w dniu 20 marca 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Badaną uchwałą Rada Gminy Ryjewo w załączniku nr 1 przyjęła „Zasady udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków”.

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

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 7 załącznika nr 1 do uchwały Rada Gminy Ryjewo postanowiła, że „Złożone wnioski podlegają sprawdzeniu pod względem formalnym przez wyznaczonych pracowników Urzędu Gminy w Ryjewie”.

Zdaniem organu nadzoru powyższe postanowienie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego organowi stanowiącemu gminy, wynikającego z regulacji prawnych 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.*

Dodatkowo, stosownie do postanowień art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, zaś do jego zadań należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał. Zatem to Wójt Gminy Ryjewo wyznacza osoby zobowiązane do oceny wniosków pod względem formalnym, jednocześnie ustalając tryb ich prac oraz przypisuje im określone zadania wynikające z przepisów prawa i przedmiotowej uchwały.

Tym samym przyjąć należy, że Rada Gminy, określając, że to "wyznaczeni pracownicy Urzędu Gminy w Ryjewie" będą oceniali wnioski oraz że złożone wnioski będą przez nich sprawdzane pod względem formalnym, wkroczyła w kompetencję organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Organizacja i zasady funkcjonowania urzędu należą bowiem do kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. To do zadań Wójta należy opracowanie regulaminów pracy pracowników, wyznaczenie osób do pracy nad złożonymi wnioskami w sprawie otrzymania dotacji, jak również określenie uprawnień, obowiązków oraz zakresów odpowiedzialności pracowników urzędu w ramach przyjętej w urzędzie struktury organizacyjnej.

Wobec tego organem upoważnionym do utworzenia składu osobowego do oceny wniosków jest organ wykonawczy gminy. Do rady gminy należy natomiast kontrola prawidłowości tego postępowania wykonywana poprzez komisję rewizyjną.

W wyniku dalszej analizy przedmiotowej uchwały Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 8 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały Rada Gminy Ryjewo postanowiła, że: *"Dotację, na wniosek Wójta Gminy Ryjewo przyznaje Rada Gminy Ryjewo w uchwale, w której zostanie podana nazwa wnioskodawcy, oraz nazwa zadania wraz z kwotą przyznanej dotacji."*

Powyższe postanowienia wskazujące na elementy, jakie powinna zawierać uchwała w zakresie udzielenia dotacji dla poszczególnych podmiotów, 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.

Treść przepisu art. 81 ust. 1 powyższej ustawy upoważnia organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji, co jednak nie może być rozumiane jako możliwość regulowania w tego rodzaju aktach prawa miejscowego powyższych postanowień, tj. regulowanie treści projektów uchwał indywidualnych o udzielenie dotacji konkretnemu podmiotowi. Powyższy przepis nie upoważnia bowiem rady gminy do kształtowania kwestii związanych z określeniem elementów, jakie powinna zawierać uchwała w zakresie udzielenia poszczególnym podmiotom dotacji w powyższym zakresie przedmiotowym.

Zdaniem Kolegium tut. Izby to organ wykonawczy, niezależnie od woli organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, ma obowiązek przedłożyć projekt uchwały 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 §

8 załącznika nr 1 do badanej uchwały Rady Gminy, 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 do tworzenia aktów o charakterze wewnętrznym 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 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).

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego 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., sygn. akt II GSK 427/07, opubl. w CBOSA).

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