



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 27 kwietnia 2023 r.

Poz. 2390

UCHWAŁA NR 0102-174/23

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 19 kwietnia 2023 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XLI/515/23 Rady Miejskiej we Fromborku z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków i gminnej ewidencji zabytków położonych na obszarze Gminy Frombork 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 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 i 3 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr XLI/515/23 Rady Miejskiej we Fromborku z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków i gminnej ewidencji zabytków położonych na obszarze Gminy Frombork.

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2023 r. Rada Miejska we Fromborku podjęła Uchwałę Nr XLI/515/23 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków i gminnej ewidencji zabytków położonych na obszarze Gminy Frombork.

W dniu 31 marca 2023 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 07 kwietnia 2023 r. zawiadomiono Gminę Frombork, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 19 kwietnia 2023 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 Frombork 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 badanej uchwały przywołano m.in. art. 7 ust. 1 pkt. 9 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), w zw. z art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840).

Przywołany art. 81 ust. 1 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.

Jednocześnie, oprócz przywołania w podstawie prawnej badanej uchwały art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w § 1 zapisano cyt.: „Uchwała określa zasady udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, znajdującym się na obszarze Gminy Frombork, wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków”.

Również załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały jest wnioskiem cyt.: „o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków”.

Także zapisy zawarte chociażby w § 5 i 9 uchwały Nr XLI/515/23 z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków i gminnej ewidencji zabytków położonych na obszarze Gminy Frombork wskazują, że Rada Miejska we Fromborku ewidentnie odnosi się, czy wręcz przenosi do swojej uchwały postanowienia, które nawiązują do treści Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, który został przyjęty uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Kolegium Izby stwierdza, że w/w uchwała Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, zgodnie z art. 93 ust. 1 i 3 w związku z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 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.

Kolegium Izby podkreśla, że organ wykonujący kompetencję prawotwórczą (w tym przypadku : Rada Miejska we Fromborku) nie jest umocowany do wprowadzania do swoich aktów prawa miejscowego postanowień zawartych w uchwałach, wytycznych lub programach, które nie są przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Jedynie wyjątkowo można dokonywać takich zabiegów jak odesłania, ale w zakresie zgodnym z § 156 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2022 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). W uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, mogłyby zatem znaleźć się odesłania ale jedynie do przepisów prawa powszechnie obowiązującego, do których uchwały Rady Ministrów Nr 232/2022 zaliczyć nie można.

Zawarcie w przedmiotowej uchwale postanowień, które nawiązują do treści Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, wykracza poza zakres uregulowań wynikających z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Wprowadzenie takich uregulowań w badanej uchwale Rady Miejskiej we Fromborku nie znajduje, zdaniem Kolegium Izby, umocowania w art. 81 ust. 1 powyższej ustawy. Nie jest rolą aktu prawa miejscowego informowanie o kompetencjach organów władzy publicznej i podmiotów wykonujących na ich zlecenie funkcje z zakresu administracji publicznej. Stosownie do § 11 „Zasad techniki poznawczej”, 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 Regionalnej Izby w Olsztynie stwierdza, że badana uchwała obarczona jest wadami materialnymi o charakterze istotnego naruszenia prawa, gdyż 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 orzecniczą 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