



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 23 listopada 2023 r.

Poz. 5667

UCHWAŁA NR 0102-383/23

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 8 listopada 2023 r.

w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr XLVIII/435/2023 Rady Gminy Świątajno z dnia 23 października 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji 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) oraz 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 pkt 9 ppkt 1 załącznika do Uchwały Nr XLVIII/435/2023 Rady Gminy Świątajno z dnia 23 października 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków.

Uzasadnienie

W dniu 23 października 2023 r. Rada Gminy Świątajno podjęła Uchwałę Nr XLVIII/435/2023 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków.

W dniu 30 października 2023 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 2 listopada 2023 r. zawiadomiono Gminę Świątajno, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 8 listopada 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 Świątajno nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie 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:

Zgodnie z 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 ze zm.) 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 badanej uchwale Rada Gminy Świętajno określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków.

W załączniku do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Świętajno ustaliła wzór wniosku o udzielenie dotacji celowej z budżetu gminy Świętajno na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, zlokalizowanym na terenie gminy Świętajno. W pkt 9 „Oświadczenia wnioskodawcy” ppkt 1 ww. załącznika do badanej uchwały Rada Gminy Świętajno zawarła zapis: „Wnioskodawca oświadcza, że: w przypadku otrzymania dotacji, zobowiązuje się do wydatkowania przyznanych środków finansowych na realizację wskazanego zadania zgodnie z zasadami równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości oraz obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności obowiązującej ustawy o finansach publicznych”, a w ppkt 2 zawarto zapis „Wnioskodawca oświadcza, że: zapoznał się z treścią Uchwały Nr ... Rady Gminy Świętajno z dnia ... w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauracyjne lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków”.

Kolegium Izby stwierdza, że badana uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym więc regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i jednoznaczny określić zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przy czym, stosownie do orzecznictwa 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).

Ponadto Kolegium Izby stwierdza, 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 upoważniony ani 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 pkt 9 ppkt 1 załącznika do badanej uchwały Rada Gminy Świętajno wprowadziła obowiązek złożenia przez wnioskodawcę oświadczenia o zobowiązaniu się do wydatkowania przyznanych środków finansowych na realizację wskazanego zadania zgodnie z zasadami równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności obowiązującej ustawy o finansach publicznych.

Oświadczenia powyższe nie ma związku z udzielaniem dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Zobowiązywanie wnioskodawcy do wydatkowania przyznanych środków finansowych na realizację zadania zgodnie z zasadami równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości oraz obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności obowiązującej ustawy o finansach publicznych, wykracza poza ustawową kompetencję Rady Gminy Świętajno do określania zasad udzielania dotacji celowej, gdyż dotyczy zasad i sposobu gospodarowania środkami pochodzącymi z tej dotacji. Zasady gospodarowania środkami publicznymi, sposób ich wydatkowania zostały szczegółowo uregulowane przez ustawodawcę w ustawie o finansach publicznych.

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 (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdzając istotne naruszenie przez Radę Gminy Świątajno ustawowych kompetencji, wynikających z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami do określania zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauracyjne lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, postanowiło jak w sentencji.

Ponadto Kolegium Izby zauważa, że w załączniku do badanej uchwały, stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji w punkcie 9 ppkt 2 zawarto zapis „Wnioskodawca oświadcza, że: zapoznał się z treścią Uchwały Nr ... Rady Gminy Świątajno z dnia ... w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauracyjne lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków”, w którym to zapisie pozostawiono „wykropkowane” miejsca.

Kolegium Izby wskazuje, że załącznik do badanej uchwały stanowi jej integralną część i dotyczy tylko tej konkretnej uchwały, pozostawienie „wykropkowanych” do uzupełnienia miejsc dotyczących jednostki redakcyjnej oraz numeru i daty podjęcia uchwały jest w ocenie Kolegium nieuzasadnione. Badana uchwała wraz z załącznikami stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej regulacje winny być jasne i zrozumiałe i winny w sposób wyczerpujący regulować dziedzinę spraw w niej zawartych. Pozostawienie w treści załącznika do badanej uchwały „wykropkowanych” miejsc do uzupełnienia narusza § 2 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Powyższy przepis stosownie do § 143 ww. zasad stosuje się do projektów aktów prawa miejscowego i wynika z niego, że ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz stan prawny, Kolegium Izby stwierdziło, że naruszenie § 2 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w przedmiotowej uchwale nie wymaga stwierdzenia nieważności uchwały, a jedynie wskazanie, że uchwała ta wydana została z naruszeniem prawa.

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