



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 23 listopada 2023 r.

Poz. 5672

UCHWAŁA NR 0102-398/23

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 8 listopada 2023 r.

w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały nr LXIV/446/2023 Rady Gminy Górowo Iławeckie z dnia 10 października 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji z budżetu Gminy Górowo Iławeckie na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w 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) w zw. z 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 § 7 ust. 1 pkt 6, § 9 ust. 1 i ust. 3, pkt 8 wniosku o udzielenie dotacji celowej, stanowiącego załącznik do uchwały oraz pkt 10 wniosku o udzielenie dotacji celowej, stanowiącego załącznik do uchwały, w części Oświadczenia tj.: „Niniejszym oświadczam, że wszystkie dane ujęte we wniosku i załącznikach są zgodne ze stanem faktycznym, a także, że znana jest mi odpowiedzialność karna z art. 233 kodeksu karnego” Uchwały Nr LXIV/446/2023 Rady Gminy Górowo Iławeckie z dnia 10 października 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji z budżetu Gminy Górowo Iławeckie na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków

Uzasadnienie

Rada Gminy Górowo Iławeckie na sesji w dniu 10 października 2023 r. podjęła Uchwałę Nr LXIV/446/2023 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji z budżetu Gminy Górowo Iławeckie na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

W dniu 13 października 2023 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 27 października 2023 r. zawiadomiono Gminę Górowo Iławeckie, iż uchwała ta 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 ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Górowo Iławeckie 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 na posiedzeniu w dniu 8 listopada 2023 r. stwierdziło, co następuje:

Rada Gminy Górowo Iławeckie jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały wskazała m.in. 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 z późn. zm.). Przywołany art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami 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.

W § 7 ust. 1 pkt 6 badanej uchwały Rada Gminy Górowo Iławeckie postanowiła, że wniosek o udzielenie dotacji powinien zawierać m.in. wykaz prac przeprowadzonych przy zabytku w okresie ostatnich 5 lat, z podaniem wysokości poniesionych nakładów, w tym ze środków publicznych. Natomiast w załączniku do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Gronowo Elbląskie ustaliła wzór wniosku o udzielenie dotacji, zgodnie z którym w pkt 8 zobligowała ubiegającego się o dotację do wykazania „prac przeprowadzonych przy zabytku w okresie ostatnich 5 lat”, w tym wskazania poniesionych wydatków, kwoty dotacji oraz jej źródła. Rada Gminy Górowo Iławeckie wprowadzając takie postanowienia zarówno w § 7 ust. 1 pkt 6 oraz w pkt 8 wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik do uchwały, w ocenie Kolegium, przekroczyła ustawowe upoważnienie wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, czym w sposób istotny naruszyła wyżej wymieniony przepis. Postanowienia niniejsze należy uznać za zbyteczne. Zdaniem Kolegium udzielenie dotacji nie może być uzależnione od ilości i zakresu wykonanych w poprzednich latach prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy danym zabytku. Wniosek winien być rozpatrywany w oparciu o aktualne potrzeby związane z zapewnieniem ochrony substancji zabytkowej.

Z kolei w § 9 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Górowo Iławeckie postanawiając, że: „Złożone wnioski podlegają sprawdzeniu pod względem formalnym przez właściwego merytorycznie pracownika Urzędu Gminy, który sporządza opinie merytoryczne do wniosków i przedkłada je Wójtowi Gminy” przekroczyła kompetencje wynikające z przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, czym w sposób istotny naruszyła wyżej wymieniony przepis. To zadaniem organu wykonawczego jest zebranie wniosków, formalne ich sprawdzenie i przedstawienie radzie. Wskazanie właściwego merytorycznie pracownika urzędu, który dokona weryfikacji wniosku o udzielenie dotacji pod względem formalnym jest ingerencją Rady w wyłączną kompetencję organu wykonawczego, o której mowa w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, iż wójt wykonuje uchwały rady i zadania gminy określone przepisami prawa. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom samorządu, tj. radzie oraz wójtowi. Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji i naruszeniem kompetencji przypisanych organowi wykonawczemu jest sprzeczne z prawem.

W § 9 ust. 3 badanej uchwały Rada Gminy Górowo Iławeckie także dokonała zapisu: „Dotacje na wniosek Wójta Gminy przyznaje Rada Gminy Górowo Iławeckie w drodze uchwały”. Rada Gminy Górowo Iławeckie wprowadzając takie postanowienie, w ocenie Kolegium, przekroczyła ustawowe upoważnienie wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, czym w sposób istotny naruszyła wyżej wymieniony przepis. Powyższe postanowienie Rady Gminy Górowo Iławeckie pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi o wyłącznej kompetencji organu stanowiącego do udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane. Zdaniem Kolegium, nie można uzależniać decyzji rady gminy odnośnie przyznania dotacji od uprzedniego wniosku wójta gminy w tym zakresie. Skoro ustawodawca przyznał radzie prawo decydowania o udzieleniu dotacji, może ona tego dokonywać samodzielnie, bez wniosku wójta gminy. Do zadań wójta gminy, jako organu wykonawczego należy jedynie zebranie wniosków, dokonanie ich sprawdzenia pod względem formalnym i przedstawienie radzie, która decyduje o udzieleniu dotacji.

Ponadto w pkt 10 wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, w części dotyczącej Oświadczenia, zawarto wymóg złożenia przez podmiot ubiegający się o dotację na prace przy zabytku oświadczenia, że wnioskodawcy znana jest odpowiedzialność karna z art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.). Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy Górowo Iławeckie uchwalając powyższe postanowienie w zakresie oświadczenia o odpowiedzialności karnej,

nie posiadała delegacji ustawowej do kreowania tego typu zapisu w przedmiotowej uchwale, czym w sposób istotny naruszyła przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

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.

Kolegium Izby podkreśla, że 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.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstępianie 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, który stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego

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

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