



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 11 kwietnia 2024 r.

Poz. 2139

UCHWAŁA NR 0102-127/24

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 27 marca 2024 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr LXXXVI/689/2024 Rady Gminy Ełk z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych lub znajdujących się na obszarze Gminy Ełk.

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. 2023 r. poz. 40 ze zm.) uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr LXXXVI/689/2024 Rady Gminy Ełk z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych lub znajdujących się na obszarze Gminy Ełk.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Ełk w dniu 29 lutego 2024 r. podjęła uchwałę Nr LXXXVI/689/2024 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych lub znajdujących się na obszarze Gminy Ełk.

W dniu 6 marca 2024 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 18 marca 2024 r. zawiadomiono Gminę Ełk, iż przedmiotowa uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 27 marca 2024 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 Ełk 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:

Rada Gminy Ełk, korzystając z kompetencji określonej w 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.) określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych lub znajdujących się na obszarze Gminy Ełk.

Z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika, iż 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 zapisano m.in.:

- § 2 "1. Dotacja może obejmować nakłady konieczne na prace w zakresie określonym w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. 2. Dotacja może być udzielona na wykonanie prac lub robót określonych w ust. 1, które wnioskodawca zamierza wykonać w roku następnym po roku złożenia wniosku lub w kolejnych latach po złożeniu wniosku",
- § 8 ust. 1 "Wnioski, o których mowa w § 5 składa się do Wójta Gminy Ełk, w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok kalendarzowy, w którym dotacja ma być udzielona",
- § 9 "1. Złożone wnioski podlegają sprawdzeniu pod względem formalnym przez właściwą merytoryczną komórkę organizacyjną Urzędu Gminy Ełk. 2. Wnioski niespełniające wymagań formalnych nie podlegają dalszemu rozpatrywaniu o czym wnioskodawcy powiadamiani są pisemnie w terminie 14 dni od zakończenia oceny formalnej wniosków. 3. Komórka organizacyjna, o której mowa ust. 1 sporządza opinie merytoryczne do wniosków i przedkłada je Wójtowi Gminy Ełk",
- § 11 "W celu rozliczenia dotacji beneficjent składa Wójtowi sprawozdanie z wykonania prac lub robót, sporządzone zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do niniejszej uchwały wraz z protokołem odbioru wykonanych prac lub robót",
a ponadto
- załącznik Nr 1 do badanej uchwały stanowił „Wniosek o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych lub znajdujących się na obszarze Gminy Ełk”, w którym w punkcie 4 w części "Oświadczenia", zapisano, że wnioskodawca „przez złożenie podpisu pod niniejszym wnioskiem (...) w przypadku otrzymania dotacji zobowiązuje się do wydatkowania przyznanych środków na realizację wskazanego zadania zgodnie z przeznaczeniem oraz w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa, m.in. ustawy o finansach publicznych, ustawy Prawo budowlane oraz ustawy Prawo zamówień publicznych",
- załącznik Nr 2 do badanej uchwały stanowiło „Sprawozdanie z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku”.

Kolegium Izby wskazuje, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny być wewnętrznie spójne.

W ocenie Kolegium Izby, 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 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.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego, powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. I SA/Op 37/09). Także przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji ustawowych.

Kolegium Izby wskazuje, że w odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajduje zastosowanie przepis § 135 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zapisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że określenie „tryb” należy odnosić do czynności o charakterze materialno-technicznym, proceduralnym.

W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2008 r. I SA/Po 151/07, Sąd stwierdził iż „przez tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymogi formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji”.

Kolegium Izby wyraża stanowisko, że pod pojęciem „zasady udzielania dotacji celowej” należy rozumieć reguły określające przesłanki merytoryczne o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym, których spełnienie przez potencjalnego dotowanego stanowi główny warunek ubiegania się o dotację, a także normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym można ją przekazać oraz rodzaj zadań, na które może być udzielona. W kwestii pojęcia „zasady” udzielania dotacji w orzecznictwie prezentowane jest stanowisko, iż pod pojęciem „zasad udzielania dotacji” należy rozumieć sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpatrzenia tego wniosku, formę załatwienia wniosku (patrz: wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 169/21, wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. I SA/Kr 1673/10, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 r. IV SA/PO 160/17).

Kolegium Izby wskazuje także, iż zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Natomiast stosownie do art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona albo w przypadku, gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

Analiza przepisów ustawy o finansach publicznych daje podstawę do wywiedzenia wniosku, że istotną cechą stosunku dotacyjnego, jest jego ustawowe ograniczenie czasowe, do okresu roku budżetowego, co wynika bezpośrednio z „roczności” budżetu. Owa „roczność”, wynikająca z konstrukcji samego budżetu jednostki samorządu terytorialnego, co do zasady, dotyczyć powinna także w konsekwencji wszystkich podmiotów biorących udział w procesie dotacyjnym, jak też podejmowanych przez nich działań: organu uchwalającego budżet (który go planuje, co do zasady, pro futuro i na którym ciąży ustawowy obowiązek uchwalenia budżetu w odpowiednim terminie i z odpowiednim wyprzedzeniem), organu ustalającego tryb

udzielania i rozliczania dotacji, organu ustalającego wysokość stawek dotacji, organu udzielającego dotacji, jak też podmiotu ją otrzymującego i rozliczającego (patrz: wyrok WSAw Szczecinie z dnia 10 lipca 2020 r., I SA/Sz 190/20).

Podporządkowanie całego procesu udzielania, przekazywania i wykorzystania dotacji kalendarzowi roku budżetowego wynika z ustanowionej w ustawie o finansach publicznych generalnej reguły wykorzystywania dotacji udzielanych z budżetu państwa czy z budżetów j.s.t. do końca roku budżetowego. Termin wykorzystania dotacji „nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego” jest wyraźnie wskazany w art. 221 ust. 3 pkt 3 i art. 250 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do dotacji celowych przekazywanych na podstawie umowy, zaś w odniesieniu do wszystkich kategorii dotacji (celowych, podmiotowych i przedmiotowych) wskazuje go art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowiący, iż dotacje udzielone z budżetu JST w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku.

Po analizie § 2 ust. 2 i § 8 ust. 1 badanej uchwały należy stwierdzić, że przepisy ustawy o finansach publicznych nie przewidują udzielania dotacji na wykonanie prac lub robót do wykonania w roku następnym po roku złożenia wniosku lub w kolejnych latach po złożeniu wniosku, w tym na podstawie wniosków, które co do zasady, jak zapisano w § 2 ust. 2 i § 8 ust. 1 badanej uchwały winny być złożone do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, ponieważ dotacje podlegają generalnej zasadzie wykorzystania ich i rozliczenia do końca roku budżetowego.

Następnie w ocenie Kolegium Izby:

– nakładając § 9 ust. 1 i 3 badanej uchwały, na Wójta Gminy Ełk, tj. organ wykonawczy obowiązek wskazania właściwej merytorycznej komórki organizacyjnej Urzędu Gminy Ełk do sprawdzenia pod względem formalnym złożonych wniosków, a następnie nakładając na tą komórkę obowiązek sporządzenia opinii merytorycznych do wniosków i przedłożenia ich Wójtowi Gminy Ełk,

– zapisując w punkcie 4 Oświadczenia w załączniku Nr 1 do badanej uchwały, stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji, że wnioskodawca przez złożenie podpisu pod wnioskiem zobowiązuje się, w przypadku otrzymania dotacji, do wydatkowania przyznanych środków na realizację wskazanego zadania zgodnie z przeznaczeniem oraz w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa, m.in. ustawy o finansach publicznych, ustawy Prawo budowlane oraz ustawy Prawo zamówień publicznych,

– wskazując w § 11 badanej uchwały, że w celu rozliczenia dotacji beneficjent składa Wójtowi sprawozdanie z wykonania prac lub robót, sporządzone zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik Nr 2 do uchwały wraz z protokołem odbioru wykonanych prac lub robót, a następnie określając w załączniku Nr 2 do badanej uchwały sprawozdanie z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku,

Rada Gminy Ełk przekroczyła kompetencje organu stanowiącego określone w art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Jak wskazano powyżej 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.

Stosownie do art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami 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. Z powyższego przepisu wynika, że organ stanowiący określa zasady udzielania dotacji, w których to zasadach nie mieszczą się zasady jej rozliczania, czy nałożenie na organ wykonawczy, pracowników jednostki oraz wnioskodawców ww. obowiązków wskazanych w § 9 ust. 1 i 3, § 11 oraz punkcie 4 oświadczenia zawartego w załączniku Nr 1 i w załączniku Nr 2 do badanej uchwały. W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy Ełk powyższymi zapisami 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.

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 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