



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 11 kwietnia 2024 r.

Poz. 2140

UCHWAŁA NR 0102-128/24

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 27 marca 2024 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr LXXXI/524/2024 Rady Miejskiej w Dobrym Mieście z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Dobre Miasto na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących 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) 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.) uchwala, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr LXXXI/524/2024 Rady Miejskiej w Dobrym Mieście z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Dobre Miasto na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Dobrym Mieście w dniu 14 marca 2024 r. podjęła uchwałę Nr LXXXI/524/2024 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Dobre Miasto na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

W dniu 18 marca 2024 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 20 marca 2024 r. zawiadomiono Gminę Dobre Miasto, 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 Dobre Miasto 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 Miejska w Dobrym Mieście, korzystając z kompetencji określonej w art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.) ustaliła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Dobrze Miasto na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

Kolegium Izby podnosi, iż 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 § 5 ust. 1 badanej uchwały zapisano iż udzielenie dotacji może nastąpić po złożeniu przez wnioskodawcę wniosku w tej sprawie, wskazując następnie w ust. 2, że wniosek składa się do Burmistrza Dobrego Miasta, natomiast wzór wniosku o dotację stanowi załącznik nr 1 do uchwały. W § 5 ust. 3 badanej uchwały zapisano „Termin składania wniosków ustala Burmistrz Dobrego Miasta i informuje o tym w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż z powyższego zapisu wynika, że Rada Miejska w Dobrym Mieście nie ustaliła terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji i tym samym scedowała swój wyłączny obowiązek w zakresie ustalenia tego terminu na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

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 stoi na stanowisku, że określenie przez organ stanowiący ram czasowych prowadzenia naboru wniosków jest istotną częścią trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji.

Scedowanie przez Radę Miejską w Dobrym Mieście na organ wykonawczy, tj. Burmistrza Dobrego Miasta terminu składania wniosków o przyznanie dotacji oznacza, iż Rada Miejska w Dobrym Mieście nie określiła,

w sposób właściwy wymogów formalnych, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. Stanowi to istotne naruszenie delegacji zawartej w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresie, w jakim obliuguje on organ stanowiący do ustalenia trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Wyznaczenie tego terminu przyporządkowane jest do trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, co oznacza, że jego określenie należy do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

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).

Ponadto w ocenie Kolegium Izby, nałożenie obowiązku publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o terminie składania wniosków, nie należy do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Kwestie te uregulowane zostały w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902). Zgodnie z art. 1 ust. 1 ww. ustawy, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie. Z art. 7 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika „Udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze: 1) ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w art. 8; 2) udostępniania, o którym mowa w art. 10 i 11 [które stanowią odpowiednio, że cyt.: „1. Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub portalu danych, jest udostępniana na wniosek. 2. Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku.” oraz „Informacja publiczna może być udostępniana: 1) w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych; 2) przez zainstalowane w miejscach, o których mowa w pkt 1, urządzenia umożliwiające zapoznanie się z tą informacją”]; 3) wstępu na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3, i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia; 4) udostępniania w portalu danych, o którym mowa w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. poz. 1641), zwanym dalej „portalem danych”.

Zakres przedmiotowy informacji publicznej określony został w art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Ustawa o finansach publicznych w dziale I rozdziale 4 zawiera przepisy regulujące jawność i przejrzystość finansów publicznych. Zasada jawności realizowana jest poprzez obowiązkowe podawanie do publicznej wiadomości m.in. kwot dotacji udzielonych z budżetu i wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja w terminach określonych w przywołanych przepisach (art. 33-37 ustawy o finansach publicznych). Nakładanie przez Radę Miejską w Dobrym Mieście obowiązków na Burmistrza Dobrego Miasta, których obowiązek wykonania wynika wprost z ustawy, stanowi przekroczenie kompetencji określonych w art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Ponadto Rada Miejska w Dobrym Mieście w przedmiotowej uchwale określiła w § 8 ust. 1 iż cyt. „Wnioski o udzielenie dotacji, objęte niniejszą uchwałą, podlegają rozpatrzeniu i zaopiniowaniu przez komisję powołaną zarządzeniem Burmistrza Dobrego Miasta”, w ust. 2 „Przy rozpatrywaniu wniosków o przyznanie dotacji komisja, o której mowa w ust. 1, bierze pod uwagę następujące kryteria: a) wartość historyczną oraz artystyczną zabytku, b) rolę zabytku w promowaniu kultury i historii Gminy Dobre Miasto, c) dostępność zabytku dla ogółu społeczności lokalnej i turystów, d) wysokość środków własnych wnioskodawcy zaangażowanych w wykonanie prac, e) dotychczas poniesione nakłady konieczne na wykonanie, f) stan zachowania zabytku”, a następnie w § 8 ust. 3 zapisano „Po zaopiniowaniu wstępnym przez komisję, o której mowa w ust. 1, wniosek jest przekazywany do akceptacji Burmistrza Dobrego Miasta”.

Rada Miejska w Dobrym Mieście wskazując organowi wykonawczemu, tj. Burmistrzowi Dobrego Miasta, iż w celu rozpatrzenia i zaopiniowania wniosków o udzielenie dotacji winien zarządzeniem powołać komisję, w ocenie Kolegium Izby, 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.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz prawny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Miejska w Dobrym Mieście podejmując uchwałę Nr LXXXI/524/2024 z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Dobre Miasto na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, nie dopełniła ciężącego na niej ustawowego obowiązku, w zakresie wyznaczenia terminu składania wniosków o przyznanie dotacji, poprzez sędowanie określenia tego terminu na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, a także wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, co stanowi istotne naruszenie tej normy prawnej, skutkujące stwierdzeniem nieważności ww. uchwały w całości.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjęć 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