



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 11 kwietnia 2024 r.

Poz. 2143

UCHWAŁA NR 0102-138/24

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 27 marca 2024 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXXIX/458/24 Rady Gminy Kurzętnik z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie gminy Kurzętnik.

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 uchwały Nr XXXIX/458/24 Rady Gminy Kurzętnik z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie gminy Kurzętnik.

Uzasadnienie

W dniu 26 lutego 2024 r. Rada Gminy Kurzętnik podjęła uchwałę Nr XXXIX/458/24 w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie gminy Kurzętnik.

W dniu 1 marca 2024 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 8 marca 2024 r. zawiadomiono Gminę Kurzętnik, iż 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 Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana.

Przedstawiciel Gminy Kurzętnik nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Stosownie do 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:

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 Kurzętnik określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków. W § 8 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: "Wnioski, o których mowa w § 6 składa się do Wójta Gminy Kurzętnik celem sporządzenia opinii o nich oraz przekazania Radzie Gminy Kurzętnik". Z powyższego zapisu wynika, że Rada Gminy Kurzętnik nie ustaliła terminu w jakim wnioskodawca jest zobowiązany złożyć wniosek o przyznanie dotacji, poprzez co, w ocenie Kolegium w istotny sposób naruszyła art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny 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. ISA/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. Brak wyznaczenia terminu składania wniosków o przyznanie dotacji oznacza, iż Rada Gminy Kurzętnik 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 obliguje 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 w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, 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. ISA/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 Rada Gminy Kurzętnik w przedmiotowej uchwale postanowiła:

1) w § 6 ust. 1 pkt 3 oraz w pkt III – Budżet przedsięwzięcia pkt 2 wniosku o udzielenie dotacji stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXXIX/458/24, iż wniosek o udzielenie dotacji powinien zawierać min. wykaz prac wykonanych przy zabytku w okresie 3 lat poprzedzających dzień złożenia wniosku. 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,

2) iż do wniosku o udzielenie dotacji stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXIX/458/24 należy dołączyć aktualny odpis właściwego rejestru/ewidencji w przypadku podmiotów tam zarejestrowanych (jeśli dotyczy). Takie sformułowanie nie daje pewności adresatowi aktu, z jakiego konkretnie rejestru odpis ma załączyć. Zapis ten jest nieczytelny i niezrozumiały dla potencjalnego podmiotu wnioskującego. Zgodnie z §6 w związku 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), przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Kolegium Izby zauważa również, że w treści uchwały wystąpiły nieprawidłowe jednostki redakcyjne bowiem podwójnie wystąpił §8, co spowodowało nieprawidłową numerację kolejnych paragrafów. Rada Gminy Kurzętnik wprowadzając powyższe postanowienia, w ocenie Kolegium Izby, przekroczyła ustawowe upoważnienie wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, czym w istotny sposób naruszyła wyżej wymieniony przepis.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz prawny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Gminy Kurzętnik podejmując uchwałę Nr XXXIX/458/24 Rady Gminy Kurzętnik z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie gminy Kurzętnik, nie dopełniła ciążącego na niej ustawowego obowiązku, w zakresie wyznaczenia terminu składania wniosków o przyznanie dotacji, 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