



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia piątek, 12 kwietnia 2024 r.

Poz. 2151

### UCHWAŁA NR 0102-143/24

#### KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 27 marca 2024 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr LIV/304/2024 Rady Gminy Lelkowo z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru 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.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr LIV/304/2024 Rady Gminy Lelkowo z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków.

#### UZASADNIENIE

Rada Gminy Lelkowo, w dniu 14 marca 2024 r. podjęła uchwałę Nr LIV/304/2024 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru 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 Lelkowo, 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 Lelkowo 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 Lelkowo, 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.

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, Rada Gminy Lelkowo postanowiła .m.in.:

- § 6 „W przypadku przystąpienia lub wnioskowania Gminy Lelkowo do realizacji programów zewnętrznych, dotacja może być udzielona z uwzględnieniem zasad i w wysokości określonej w danym programie, o ile nie są one sprzeczne z zapisami niniejszej Uchwały”,

- § 7 ust. 1 „Udzielenie dotacji, o której mowa w § 1, może nastąpić po złożeniu przez wnioskodawcę wniosku w tej sprawie. Wzór wniosku o udzielenie dotacji stanowi Załącznik do niniejszej Uchwały”, ust. 2 „Wnioski o przyznanie dotacji opiniuje komisja powołana Zarządzeniem Wójta Gminy Lelkowo”, ust. 3 „Wnioski niekompletne, niepodpisane lub podpisane przez osoby nieuprawnione nie podlegają rozpatrzeniu”, ust. 4 „Rozpatrzeniu nie podlegają wnioski pochodzące od podmiotów, dla których wnioskowana dotacja spowodowałaby przekroczenie dopuszczalnego limitu pomocy publicznej de minimis”,

- § 10 ust. 1 „Wójt Gminy Lelkowo dokonuje weryfikacji złożonych wniosków i przedkłada Radzie Gminy Lelkowo propozycję udzielenia dotacji w określonej przez siebie wysokości. Zweryfikowane przez Wójta wnioski stanowią podstawę do ujęcia planowanych dotacji w projekcie uchwały budżetowej Gminy”, ust. 8 „W przypadku realizacji przez Gminę Lelkowo programów zewnętrznych, o których mowa w § 6, termin złożenia wniosku określa Wójt Gminy Lelkowo i podaje go do publicznej wiadomości poprzez publikację w Biuletynie Informacji Publicznej oraz poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń”,

- § 15 „Traci moc uchwała NR L/276/2023 Rady Gminy Lelkowo z dnia 6 września 2023 r. sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków”.

Kolegium Izby stwierdza, że w badanej uchwale Rada Gminy Lelkowo nie wskazała organu do którego wniosek powinien być skierowany oraz nie ustaliła terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji wskazując jedynie w § 10 ust. 8 uchwały iż przypadku realizacji przez Gminę Lelkowo programów zewnętrznych, o których mowa w § 6, termin złożenia wniosku określa Wójt Gminy Lelkowo i podaje go do publicznej wiadomości poprzez publikację w Biuletynie Informacji Publicznej oraz poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń”.

Tak więc Rada Gminy Lelkowo nie ustaliła organu do którego wniosek powinien być skierowany oraz nie ustaliła terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji tym samym nie zrealizowała wyłącznej kompetencji organu stanowiącego do uregulowań w tym zakresie.

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 organu do którego wniosek powinien być skierowany oraz ram czasowych prowadzenia naboru wniosków jest istotną częścią trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Brak wskazania organu do którego wniosek powinien być skierowany oraz terminu składania wniosków o przyznanie dotacji oznacza, iż Rada Gminy Lelkowo 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 2022 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).

Następnie Kolegium Izby wskazuje, że Rada Gminy Lelkowo w § 6 badanej uchwały postanowiła iż w przypadku przystąpienia lub wnioskowania Gminy Lelkowo do realizacji programów zewnętrznych, dotacja może być udzielona z uwzględnieniem zasad i w wysokości określonej w danym programie, o ile nie są one sprzeczne z zapisami niniejszej uchwały, a następnie w § 10 ust. 8, że w przypadku realizacji przez Gminę Lelkowo programów zewnętrznych, o których mowa w § 6, termin złożenia wniosku określa Wójt Gminy Lelkowo i podaje go do publicznej wiadomości poprzez publikację w Biuletynie Informacji Publicznej oraz poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń.

Odnosząc się do powyższych zapisów Kolegium Izby stwierdza iż:

- 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 Gminy Lelkowo obowiązków na Wójta Gminy Lelkowo, których obowiązek wykonania wynika wprost z ustawy, stanowi przekroczenie kompetencji określonych w art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,

- wymienione powyżej zapisy § 6 i 10 ust. 8 badanej uchwały odnoszące się do programów zewnętrznych, w istocie powodują, że Rada Gminy odsyła do zasad udzielania dotacji do bliżej nieokreślonych programów zewnętrznych, które będą miały ewentualnie zastosowanie przy realizacji zadań, podczas gdy to Rada Gminy jest sama zobowiązana do ustalenia tych zasad. Należy podkreślić, że organ wykonujący kompetencję prawotwórczą nie jest umocowany do wprowadzania odesłań do bliżej nieokreślonych programów zewnętrznych.

Rada Gminy Lelkowo wprowadzając takie postanowienia, 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. Powyższe postanowienia pozostają w sprzeczności z przepisem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi o wyłącznej kompetencji organu stanowiącego do określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane

- wskazanie przez Radę Gminy Lelkowo iż w przypadku realizacji przez Gminę Lelkowo programów zewnętrznych, to organ wykonawczy czyli Wójt Gminy Lelkowo ustala termin złożenia wniosku o przyznanie dotacji jest de facto nie ustaleniem przez organ stanowiący terminu jego złożenia i scedowaniem na Wójta Gminy Lelkowo wyłącznej kompetencji Rady Gminy Lelkowo do stanowienia w tym zakresie.

Stanowi to istotne naruszenie 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.

Dalej Kolegium Izby zauważa iż Rada Gminy Lelkowo w przedmiotowej uchwale określiła w § 7 ust. 2, że wnioski o przyznanie dotacji opiniuje komisja powołana Zarządzeniem Wójta Gminy Lelkowo.

Rada Gminy Lelkowo wskazując organowi wykonawczemu, tj. Wójtowi Gminy Lelkowo, 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.

W § 10 ust. 1 uchwały Rada Gminy Lelkowo postanowiła iż zweryfikowane przez wójta wnioski stanowią podstawę do ujęcia planowanych dotacji w projekcie uchwały budżetowej Gminy. Kolegium Izby stwierdza iż powyższe postanowienia pozostają w sprzeczności z przepisem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi o wyłącznej kompetencji organu stanowiącego do określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane i nie daje kompetencji organowi stanowiącemu do regulowania zasad ujmowania przez organ wykonawczy dotacji w projekcie uchwały budżetowej.

Kolegium Izby zauważa także, że w § 15 badanej uchwały zapisano, że traci moc uchwała Nr L/276/2023 Rady Gminy Lelkowo z dnia 6 września 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Powyższej uchwały Nr L/276/2023 Rady Gminy Lelkowo z dnia 6 września 2023 r. Wójt Gminy Lelkowo nie przedłożył do nadzoru Regionalnej Izby Obrachunkowej. Stosownie do art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wójt przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej, w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia, uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz prawny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Gminy Lelkowo podejmując uchwałę Nr LIV/304/2024 z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, nie dopełniła ciężącego na niej ustawowego obowiązku, w zakresie wskazania organu do którego wnioski powinien być skierowany, wyznaczenia terminu składania wniosków o przyznanie dotacji, w tym także poprzez scedowanie określenia tego terminu (w przypadku realizacji przez Gminę Lelkowo programów zewnętrznych) 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, 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