



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 listopada 2023 r.

Poz. 10704

UCHWAŁA NR 27/1425/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 22 listopada 2023 r.

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 związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXXIV/252/2023 Rady Miejskiej w Przedczu z dnia 27 października 2023 r. w sprawie przyjęcia zasad i trybu udzielania dotacji na prace związane z ochroną zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w części obejmującej:

— w § 2 ust. 5 wyrażenie w brzmieniu: "w terminie wskazanym w ogłoszeniu Burmistrza Miasta i Gminy Przedecz, zamieszczonym na stronie internetowej Gminy Przedecz lub w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta i Gminy Przedecz",

— § 2 ust. 6,

— w § 3 ust. 3 wyrażen w brzmieniu: "Burmistrz dokonuje wyboru określonego w ust. 1 spośród wniosków o dotację, złożonych w terminie określonym w § 2 ust. 5." oraz "złożone po terminie",

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 2 listopada 2023 r., Rada Miejska w Przedczu, powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 9 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, określiła zasady i tryb udzielania dotacji na prace związane z ochroną zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 22 listopada 2023 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach (innych niż wymienione w punktach od 1 do 14a).

Jak stanowi art. 7 ust. 1 pkt 9 ww. ustawy do zadań własnych gminy należą sprawy kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty

budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub ujętego w gminnej ewidencji zabytków jest 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.), zgodnie z którym 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.

Rada Miejska w Przedczu, wypełniając dyspozycję wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zdecydowała o podjęciu uchwały w sprawie przyjęcia zasad i trybu udzielania dotacji na prace związane z ochroną zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

W § 2 ust. 5 badanej uchwały, Rada zawarła postanowienie o treści: „Wnioski o udzielenie dotacji należy składać w sekretariacie Urzędu Miasta i Gminy w Przedczu w terminie wskazanym w ogłoszeniu Burmistrza Miasta i Gminy Przedecz, zamieszczonym na stronie internetowej Gminy Przedecz lub w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta i Gminy Przedecz.”.

Określony w § 2 ust. 5 zapis oznacza scedowanie kompetencji w zakresie wyznaczenia terminu składania wniosków o przyznanie dotacji na organ wykonawczy, czyli Burmistrza Miasta i Gminy, do czego Rada nie jest uprawniona. Jeśli zatem Rada Miejska nie ustali terminu składania wniosków o udzielenie dotacji, to wnioski będą mogły być składane przez wnioskodawców w dowolnym czasie przez cały rok.

Powyższa regulacja, w ocenie Kolegium Izby, wykracza poza dyspozycję art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż wskazany przepis prawa nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do scedowania na organ wykonawczy uprawnień do określenia zasad naboru wniosków. Przepis art. 81 ust. 1 ustawy stanowi kompetencje dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) w brzmieniu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12), 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. Organ samorządu terytorialnego 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 ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”.

Natomiast jak wynika z uzasadnienia do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2022 r. (sygn. akt. I GSK 169/21) przez pojęcie „zasady” należy rozumieć normy określające komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także wskazujące zadania, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji, to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku (por. A. Ginter, A. Michalak, Komentarz do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; pub. Lex 2016 r.). Odnosząc się także do zasad języka polskiego wskazać należy, że słowo „zasada” oznacza prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania w danych okolicznościach (por. Słownik Języka Polskiego PWN). Dotacje przyznawane na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami są dotacjami celowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych i podlegają określonemu w tej ustawie charakterystycznemu

dla dotacji reżimowi prawnemu, na co zwrócono uwagę w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 lutego 2017 r. (sygn. akt.. III SA/Po 4/17).

W konsekwencji, zapisy § 2 ust. 6 w brzmieniu: "O dacie złożenia wniosku decyduje data wpływu do Urzędu Miasta i Gminy w Przedczu.", a także w § 3 ust. 3 wyrażen: "Burmistrz dokonuje wyboru określonego w ust. 1 spośród wniosków o dotację, złożonych w terminie określonym w § 2 ust. 5." oraz "złożone po terminie" będą bezprzedmiotowe.

Ponadto, Kolegium Izby wskazuje, że w podstawie prawnej uchwały przywołano art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, podczas gdy samodzielną podstawę prawną do udzielenia z budżetu gminy dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków oraz określenia przez radę zasad udzielania tych dotacji stanowią przepisy art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.