

UCHWAŁA NR 0102-152/23

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 29 marca 2023 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr LII/398/2023 Rady Gminy Purda z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Purda na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze Gminy Purda, nie stanowiących jej wyłącznej własności.

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 2022 r. poz. 1668) w zw. z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność § 7 ust. 7, 8, 10, § 9 ust. 3 i 4 oraz Załącznika Nr 1 do uchwały Nr LII/398/2023 Rady Gminy Purda z dnia 10.03.2023 r.

UZASADNIENIE

W dniu 10 marca 2023 r. Rada Gminy Purda podjęła uchwałę Nr LII/398/2023 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Purda na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze Gminy Purda, nie stanowiących jej wyłącznej własności.

W dniu 20 marca 2023 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 21 marca 2023 r. zawiadomiono Gminę Purda, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 29 marca 2023 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 Purda 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:

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Gminy Purda wskazała m. in. art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r., poz. 840). Z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika, że 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 7 ust. 7 badanej uchwały Rada Gminy Purda postanowiła, że w przypadku ubiegania się przez Gminę o dofinansowanie zadań związanych z udzielaniem dotacji przy zabytku, o którym mowa w § 1 z funduszy zewnętrznych, dopuszcza się przeprowadzenie naboru wstępnego zgłoszeń zadań do objęcia przez Gminę wnioskiem o dofinansowanie. W § 7 ust. 8 Rada Gminy Purda postanowiła, że zasady naboru, wymagania oraz wnioski wstępnych zgłoszeń określone będą każdorazowo Zarządzeniem Wójta Gminy Purda, zaś w § 7 ust. 10, że ogłoszenie o naborze wstępnych zgłoszeń zamieszczone zostanie na stronie internetowej Urzędu Gminy Purda i w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Purda. Z kolei w § 9 ust. 3 i 4 Rada Gminy Purda postanowiła, że: "Przeprowadzenie prac lub robót określonych w § 2 przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, wymaga wyboru wykonawcy spełniającego wymogi określone w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wybór wykonawcy powinien zostać dokonany z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo Zamówień Publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.). W przypadku gdy na mocy ustawy Prawo zamówień publicznych wnioskodawca nie jest zobowiązany do jej zastosowania, wnioskodawca zobowiązuje się do zachowania zasady konkurencyjności." Kolegium Izby stwierdza, że badana uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym więc regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i jednoznaczny określić zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przy czym, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, przez pojęcie zasad udzielania dotacji 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" (wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 169/21). Ponadto Kolegium Izby stwierdza, że przepis ustawy upoważniający organ jednostki samorządu terytorialnego 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 (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97). 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. Kompetencji prawodawczych nie można domniemywać, ani też stosować przez analogię. Skoro żaden przepis rangi ustawy, lub wydanego na podstawie ustawy rozporządzenia nie przewiduje kompetencji organu stanowiącego gminy do stanowienia w danym zakresie to oznacza, że organ kompetencji takich nie posiada. W badanej uchwale Rada Gminy Purda określiła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Purda na prace przy zabytkach. regulując

przy tym, w § 7 ust. 7, 8, 10, postępowanie o udzielenie dotacji ze środków pozyskiwanych przez Gminę, z bliżej nieokreślonych źródeł zewnętrznych. W ocenie Kolegium Izby stanowienie przez Radę Gminy Purda, w powołanym wyżej § 7 ust. 7, 8, 10 uchwały, o zasadach naboru i wstępnych zgłoszeniach wniosków o udzielenie dotacji ze środków pochodzących z bliżej nieokreślonych źródeł, o uzyskanie których najpierw ubiegać się będzie Gmina Purda, a następnie, po ich uzyskaniu, z tych środków Gmina udzielać będzie dotacji celowych na dofinansowanie zadań związanych z pracami przy zabytkach, przekracza kompetencje prawotwórcze przyznane organowi stanowiącemu gminy w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Otrzymanie przez Gminę Purda środków zewnętrznych i ich wykorzystanie regulowane bowiem będzie odrębnymi przepisami, określonymi przez podmiot przyznający te środki, a które Gmina Purda będzie zobowiązana stosować. Nie jest więc kompetencją Rady Gminy Purda stanowienie przepisów dotyczących zasad wykorzystania takich środków. Zdaniem Kolegium Izby organ wykonujący kompetencje prawotwórcze zobowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia. Stanowienie przez Radę Gminy Purda przepisów dotyczących zasad naboru, wymagań oraz „wniosków wstępnych zgłoszeń”, przy ubieganiu się o udzielenie dotacji ze środków, które mają pochodzić z bliżej nieokreślonych źródeł, wykracza poza ustawowe upoważnienie wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Również stanowienie przez Radę Gminy Purda, w § 9 ust. 3 i 4 o wyborze, przez podmiot otrzymujący dotację, wykonawcy, o kryteriach wyboru tego wykonawcy, zachowaniu zasady konkurencyjności, wykracza poza ustawowy zakres upoważnienia, udzielonego w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, organowi stanowiącemu gminy do ustalania jedynie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru. Rada Gminy Purda nie posiada więc kompetencji do regulowania zasad wyboru wykonawcy, który prowadzić będzie prace przy dotowanym zabytku. Ponadto Kolegium Izby stwierdza, że w Załączniku Nr 1 do uchwały Nr LII/398/2023 Rady Gminy Purda z dnia 10.03.2023 r. Rada Gminy Purda określiła regulamin prac Komisji opiniującej wnioski o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Purda na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze Gminy Purda nie stanowiących jej wyłącznej własności. Zgodnie z § 7 ust. 1 badanej uchwały wnioski o dotację składa się do Wójta Gminy Purda. Stosownie do § 7 ust. 4 badanej uchwały wnioski o przyznanie dotacji opiniuje Komisja powołana Zarządzeniem Wójta Gminy Purda. Z kolei w Załączniku Nr 1 do badanej uchwały to Rada Gminy Purda określiła regulamin prac Komisji opiniującej wnioski. Zdaniem Kolegium Izby ustalanie przez Radę Gminy Purda regulaminu prac Komisji powoływanej przez Wójta Gminy Purda, stanowi naruszenie art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Skoro Rada Gminy Purda postanowiła, iż to Wójt Gminy Purda powoła komisję do opiniowania wniosków o udzielenie dotacji, to regulamin prac tej komisji powinien również określić Wójt Gminy Purda wykonujący z mocy prawa uchwałę Rady Gminy Purda, nie zaś Rada Gminy Purda. 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 (wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97). Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy Purda w § 7 ust. 7, 8, 10, § 9 ust. 3 i 4 oraz w Załączniku Nr 1 do uchwały Nr LII/398/2023 Rady Gminy Purda z dnia 10.03.2023 r. wprowadziła uregulowania wykraczające poza zakres przyznanych organowi stanowiącemu gminy, w art. 81

ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami kompetencji, co w sposób istotny narusza ten przepis, 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.