

UCHWAŁA NR 0102-452/23

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 22 listopada 2023 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr LVI/416/2023 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 25 października 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym 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 7 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 § 1 pkt 3, pkt 4 oraz pkt 5 uchwały Nr LVI/416/2023 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 25 października 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Kisielicach w dniu 25 października 2023 r. podjęła uchwałę Nr LVI/416/2023. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

W dniu 7 listopada 2023 r. uchwała ta wpłynęła drogą elektroniczną do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie celem zbadania jego postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 7 listopada 2023 r. zawiadomiono Miasto-Gminę Kielce, iż przedmiotowa uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwanej dalej: Kolegium Izby) w dniu 22 listopada 2023 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 Miasta Kielce 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.

Z 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 na posiedzeniu w dniu 22 listopada 2023 r. przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

Rada Miejska w Kisielicach, jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały wskazała 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).

Przywołany art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi, 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.

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 być jasne, zrozumiałe i wyczerpujące. Uchwalane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przepisy prawa miejscowego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej i tylko w granicach przyznanych temu organowi upoważnień.

Przedmiotowa uchwała wprowadziła zmiany w uchwale Nr XL/42/2006 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 7 czerwca 2006 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. Nr 107, poz. 1715 z 2021 r. poz. 2069 i 3602). Zgodnie z § 1 pkt 3 badanej uchwały Rada Miejska w Kisielicach postanowiła dodać § 4 ust. 4 w brzmieniu: „W przypadku możliwości dofinansowania prac lub robót określonych w § 3 ze środków zewnętrznych dopuszcza się możliwość realizacji zadań na warunkach określonych we właściwym programie”, w § 1 pkt 4 postanowiła dodać zapis „oraz w przypadku realizacji prac współfinansowanych ze środków zewnętrznych”, oraz w § 1 pkt 5 postanowiła dodać zapis „warunki wynikające z regulaminów i warunków określonych w programach współfinansujących”.

Rada Miejska w Kisielicach 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 postanowienie Rady Miejskiej w Kisielicach pozostaje 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.

Zdaniem Kolegium Izby, wymienione powyżej zmiany uchwały w istocie stanowią odesłania do bliżej nieokreślonych regulaminów, przepisów, programów, które będą miały ewentualnie zastosowanie przy realizacji zadań. Należy podkreślić, że organ wykonujący kompetencję

prawotwórczą nie jest umocowany do wprowadzania odesłań do bliżej nieokreślonych regulaminów, przepisów, programów tym bardziej, że nie są one przepisami prawa powszechnie obowiązującego. W akcie normatywnym, a takim jest badana uchwała, można posłużyć się odesłaniami, jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych, o czym stanowi § 156 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 poz.283), ale dotyczy to wyłącznie odesłań do innych przepisów prawnych (zawartych w aktach normatywnych) lub do innych aktów normatywnych.

Prawem a zarazem obowiązkiem organu stanowiącego na podstawie cyt. przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jest przede wszystkim ustalenie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane. 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 (tak 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).

Zadaniem Rady Miejskiej w Kisielicach było uregulować "zasady udzielania i tryb udzielania dotacji", a więc przykładowo chodzi tu o sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania tego wniosku, formę załatwienia wniosku, a nie odsyłać do bliżej nieokreślonych regulaminów, przepisów, programów.

Kolegium Izby stwierdza, że zapisy zawarte w § 1 pkt 3, pkt 4 i pkt 5 badanej uchwały w sposób istotny naruszyły art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z § 156 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Analiza przepisów art. 171 Konstytucji RP, art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, art. 90 ust. 2, art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, prowadzi do wniosku, że istnieją dwa rodzaje wad uchwał w postaci "nieistotnego naruszenia prawa" oraz "sprzeczności z prawem", która obejmuje, naruszenia prawa o charakterze istotnym. Przy czym, za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenie prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały 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