

Uchwała Nr 32/1504/2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 9 listopada 2022 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 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

§ 1 uchwały Nr XLIV/316/2022 Rady Gminy Pępowo z dnia 26 października 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr VI/30/2011 Rady Gminy Pępowo z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, w zakresie nadania nowego brzmienia § 6 ust. 2 uchwały zmienianej o treści "W szczególnie uzasadnionych przypadkach wniosek o udzielenie dotacji może być złożony poza terminem określonym w ust. 1. lub w trakcie roku budżetowego, w którym ma być udzielona dotacja", z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 27 października 2022 r., Rada Gminy Pępowo powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 9 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zdecydowała o zmianie uchwały Nr VI/30/2011 Rady Gminy Pępowo z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru 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 uchwały Nr XLIV/316/2022 Rady Gminy Pępowo z dnia 26 października 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr VI/30/2011 Rady Gminy Pępowo z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 9 listopada 2022 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią 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 wynika z brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 9 ww. ustawy do zadań własnych gminy należą sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

W myśl demokratycznego państwa prawa określonego w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem organy władzy publicznej mogą działać tylko w takim zakresie, w jakim prawo je do tego upoważnia.

Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale, 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).

Dokonując zmiany postanowień § 6 Rada postanowiła, że:

- "1. Wnioski o dotacje kieruje się do Wójta Gminy Pępowo w terminie do 31 października roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym ma być udzielona dotacja.*
- 2. W szczególnie uzasadnionych przypadkach wniosek o udzielenie dotacji może być złożony poza terminem określonym w ust. 1. lub w trakcie roku budżetowego, w którym ma być udzielona dotacja.*
- 3. Wnioski o przyznanie dotacji są przedstawiane do zaopiniowania komisji Rady Gminy właściwej do spraw kultury oraz komisji właściwej do spraw budżetu".*

Poprzez zmianę postanowień przytoczonego paragrafu, Rada określiła w ust. 1 termin składania wniosków o udzielenie dotacji oraz wprowadziła zapisy zawarte w ust. 2. Postanowieniem tym Rada Gminy scedowała swoje uprawnienia wynikające z ustawy na organ wykonawczy, czyli Wójta, Rada nie określiła bowiem szczególnych przypadków, w których to wniosek o udzielenie dotacji może być złożony poza terminem określonym w ust. 1.

Przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi, że zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków określa rada gminy w uchwale.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględnić 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. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 Konstytucji RP „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a w zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Zauważyć należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny być wewnątrznie spójne.

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., sygn. akt 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., sygn. akt I SA/Op 37/09).

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.