

UCHWAŁA NR 15/2018
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w ZIELONEJ GÓRZE
z dnia 19 stycznia 2018 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2096 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XL/610/17 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 19 grudnia 2017 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze województwa lubuskiego, **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza:**

- **nieważność § 1 ust. 2 i 3 ww. uchwały oraz załącznika nr 3 do uchwały z powodu sprzeczności z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.).**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 19 grudnia 2017 r. Sejmik Województwa Lubuskiego podjął uchwałę Nr XL/610/17 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze województwa lubuskiego. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 28 grudnia 2017 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Izby dokonując oceny legalności uchwały stwierdziło, że Sejmik Województwa Lubuskiego, korzystając z kompetencji określonej w art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dokonał zmiany uchwały Nr XXXI/296/12 z dnia 22 października 2012 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze województwa lubuskiego, m.in. poprzez dodanie § 5a w brzmieniu: „Rozliczenie udzielonej dotacji następuje na podstawie przedłożonego sprawozdania, którego wzór stanowi załącznik nr 3 do niniejszej uchwały” oraz dodanie załącznika nr 3 w brzmieniu jak w załączniku do badanej uchwały.

Zgodnie z dyspozycją art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2096 ze zm.) stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała organu samorządu województwa narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części o jej nieważności. Jak wskazuje ukształtowana linia orzecznicza sądów administracyjnych – do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwał organów jednostek

samorządu terytorialnego zaliczyć należy, między innymi naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podjęcia aktu normatywnego, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów dotyczących procedury podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1200/17, opubl. LEX nr 2357254).

Zgodnie z art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 stycznia 2011 r., wydanym w sprawie o sygn. I SA/Kr 1673/10 (publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl) odniósł się m.in. do sprawy zakresu upoważnienia dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, stwierdzając, że „z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielenia dotacji celowej, a już nie trybu czy warunków jej rozliczania. Przepis kompetencyjny mówi wprost jedynie o «zasadach udzielania dotacji», a więc przykładowo chodzi tu o sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania tego wniosku, formę załatwienia wniosku”. Podobne stanowisko wyrażone zostało w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 160/17 (opubl. LEX nr 2315708, Wielk.2017/4714).

Wyżej powołane zapisy uchwały Nr XL/610/17 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 19 grudnia 2017 r. w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej istotnie naruszają art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis ten daje organowi stanowiącemu gminy wyłącznie prawo określenia zasad, na jakich udzielana będzie dotacja z budżetu gminy.

Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem każda uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego musi być zgodna z obowiązującymi przepisami prawa. Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim aktem niewątpliwie jest uchwała w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków – nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, określone przez art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Na zagadnienia prawidłowej realizacji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego

udzielonego w ustawie upoważnienia ustawowego zwraca uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych. Wskazać w tym miejscu można wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11.05.2011 r., sygn. akt II Sa/Gd/244/11 (opubl. www.orzeczenia.nsa.gov.pl), w sentencji którego Sąd wskazał, że: „Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii”.

Kolegium Izby wskazuje, że postanowienia dotyczące rozliczenia dotacji mogą być zawarte w umowie o udzielenie dotacji, zawieranej z beneficjentem dotacji.

Mając powyższe na uwadze – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze postanawia, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze służy prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

(-) Ryszard Zajączkowski
Przewodniczący Kolegium