

URZĄD MIEJSKI
W NOWYM MIASTECZKU

23. 12. 2019

nr rej

podpis

M. Zajczkowski
[Signature]

Elektronicznie podpisany przez:
Ryszard Kazimierz Zajczkowski
dnia 20 grudnia 2019 r.



Kolegium

**Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Zielonej Górze**

65-261 Zielona Góra, ul. Chmielna 13; tel. 68 329 19 00; fax: 68 329 19 03
www.zielonagora.rio.gov.pl e-mail: zielonagora@rio.gov.pl

RIO.II.K.0000.241.2019

Zielona Góra, 20 grudnia 2019 r.

Pan

Anatol Komarnicki

Przewodniczący Rady Miejskiej

Nowe Miasteczko

W załączeniu przesyłam **Uchwałę Nr 241/2019 Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, podjętą w dniu 19 grudnia 2019 dotyczącą Uchwały Nr XIV/88/2019 Rady Miasta i Gminy w Nowym Miasteczku z dnia 29 listopada 2019 roku w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie gminy Nowe Miasteczko .

Prezes Izby

(-) Ryszard Zajczkowski



UCHWAŁA NR 241/2019
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w ZIELONEJ GÓRZE
z dnia 19 grudnia 2019 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XIV/88/2019 Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie gminy Nowe Miasteczko, **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność:**

- § 3 ust. 4 pkt 1 uchwały w zakresie słów: „lub zaświadczenie o wpisie do gminnej ewidencji zabytków obiektu którego dotyczą prace lub roboty” z powodu naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.) w zw. z art. 220 § 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.);
- § 3 ust. 4 pkt 6 uchwały oraz pkt 11 ppkt 6 załącznika do uchwały z powodu naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.) oraz § 6 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283);
- pkt 8 załącznika do uchwały z powodu naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.);
- pkt 9 załącznika do uchwały z powodu naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.) oraz § 6 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 listopada 2019 r. Rada Miejska w Nowym Miasteczku uchwałą Nr XIV/88/2019 ustaliła zasady i tryb udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie gminy Nowe Miasteczko. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 9 grudnia 2019 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie 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 podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię (np. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

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 niewątpliwie aktem jest uchwała w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane 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.

Stosownie do 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 może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Badaną uchwałą, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.), Rada Miejska w § 3 ust. 4 uchwały określiła, że ubiegający się o dotację winien złożyć wniosek o dotację wraz z następującymi załącznikami: 1) kopię decyzji o wpisie do rejestru zabytków lub zaświadczenie o wpisie do gminnej ewidencji zabytków obiektu którego dotyczą prace lub roboty. W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze żądanie przez organ przedłożenia zaświadczenia o wpisie do gminnej ewidencji zabytków obiektu którego dotyczą prace lub roboty jest nadmierne w świetle art. 220 § 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.).

Zgodnie z tym przepisem prawa organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych. W myśl art. 22 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy. Z powołanych przepisów wynika, że organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych. Burmistrz Gminy i Miasta Nowe Miasteczko dysponuje wiedzą o zabytkach wpisanych do gminnej ewidencji zabytków i zaświadczenie składane przez beneficjenta dotacji jest zbędne.

W § 3 ust. 4 pkt 6 badanej uchwały wskazano, że jednym z załączników do wniosku o dotację powinien być także cyt.: „dokument potwierdzający zabezpieczenie wkładu własnego, na wykonanie prac lub robót objętych wnioskiem, na przykład poprzez załączenie wyciągu z konta na fundusz remontowy lub promesy bankowej”. W ocenie Kolegium Izby informacje o posiadaniu wkładu własnego na wykonanie prac lub robót objętych wnioskiem czy też sposobie jego zabezpieczenia nie są niezbędne do rozpatrzenia wniosku o udzielenie dotacji, a zatem wymóg ich przedstawienia wykracza poza delegację ustawową dla Rady Miejskiej z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zabezpieczeniu interesów Gminy z tytułu niewykonania lub nienależytego zadania służy przewidziane przez przepisy prawa, w tym ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), rozliczenie zadania i ewentualny zwrot środków przez beneficjenta.

Kolegium Izby wskazuje, że w § 3 ust. 4 pkt 6 uchwały, a także w pkt 11 ppkt 6 załącznika do uchwały, posłużono się zwrotem „na przykład”. Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób nieprecyzyjny i niejednoznaczny, budzący wątpliwości interpretacyjne, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością tak

zredagowanych przepisów uchwały. Przepisy gminne powinny przestrzegać podstawowych zasad techniki prawodawczej, a w szczególności określać wyraźnie zakres stosunków normowanych aktem i używać w nich określeń jasnych, zwięzłych i ścisłych. Zgodnie z przepisem § 6 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283) akty prawa miejscowego, a takim aktem jest uchwała Nr XIV/88/2019 Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku z dnia 29 listopada 2019 r., winny być redagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 22 czerwca 2009 r. - sygn. akt II OSK 1022/08, LEX nr 561898) stanowienie przepisów prawa, w których używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiające dowolną interpretację uznać należy za naruszające zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa. Nakaz respektowania przez organy prawodawcze norm poprawnej legislacji wynika z zawartej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) zasady demokratycznego państwa prawnego.

W załączniku do uchwały Nr XIV/88/2019 Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie gminy Nowe Miasteczko w pkt 8 przewidziano „Oświadczenie wnioskodawcy o dysponowaniu zasobami rzeczowymi i kadrowymi zapewniającymi obsługę wykonanych prac”. Taki zapis uchwały, zdaniem Kolegium, w sposób istotny narusza art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, bowiem wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w tym przepisie. Informacja ta nie jest niezbędna do udzielenia dotacji, a wymaganie dysponowaniem „zasobami rzeczowymi i kadrowymi”, zwłaszcza w stosunku do beneficjentów – osób fizycznych, jest nadmierne.

W pkt 9 załącznika do badanej uchwały wskazano cyt. „Dodatkowe informacje mające znaczenie przy ocenie wniosku”. Zapis ten w świetle art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz § 6 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” jest nieprawidłowy – nieprecyzyjny, niejasny, pozostawiający luz interpretacyjny. Jak wskazano już wyżej - przepisy gminne powinny przestrzegać podstawowych zasad techniki prawodawczej, a w szczególności określać wyraźnie zakres stosunków normowanych aktem i używać w nich określeń jasnych, zwięzłych i ścisłych.

Z powyższych względów orzeczono, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, służy Gminie prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem tut. Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
(-) Ryszard Zajączkowski