



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2024 r.

Poz. 4761

UCHWAŁA NR 1.30.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 3 stycznia 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXII.341.2023 Rady Gminy Rzecznów z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Rzecznów

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz 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 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr LXII/341/2023 Rady Gminy Rzecznów z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Rzecznów, z powodu istotnego naruszenia art. 71 ust. 1, art. 78 ust. 3, 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 z późn. zm.) oraz § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Rzecznów skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 6 grudnia 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LXII/341/2023 Rady Gminy Rzecznów z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Rzecznów.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Z § 1 badanej uchwały wynika, iż zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Rzecznów zostały określone w Załączniku Nr 1 do uchwały.

W § 2 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy Rzecznów ustaliła, cyt. „O udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, o którym mowa w § 1 ust. 1, może ubiegać się każdy podmiot będący właścicielem bądź posiadaczem zabytku, jeżeli posiadanie oparte jest o tytuł

prawny do zabytku, wynikający z użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego, albo stosunku zobowiązaniowego".

W ocenie Kolegium Izby postanowienia te stanowią nieuprawnioną modyfikację art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który wskazuje, iż w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku.

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 zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale, przy czym przy ustalaniu tych zasad organ stanowiący zobowiązany jest uwzględnić obowiązujące przepisy normowanego zagadnienia. Odpowiednio do dyspozycji art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku. Ww. przepisem określono zatem zakres podmiotowy finansowania opieki nad zabytkami.

Rada Gminy Rzecznów - w § 2 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały - odmiennie określiła krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Rzecznów, ustalając, że o dotację może ubiegać się także posiadacz zabytku, nie przypisując jednak w tym przypadku tytułu własności. Rada Gminy Rzecznów pominęła także - przy ustalaniu tytułów prawnych do zabytków - tytuł prawny wynikający z prawa własności. Zapisy takie stanowią modyfikację przepisów aktu wyższego rzędu.

Na niedopuszczalność modyfikacji regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego zwrócił uwagę WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11 oraz NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu w wyrokach z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96 i z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97, a także WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22.

Przywołany art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa ogólną zasadę finansowania opieki nad zabytkami przez prawnych dysponentów zabytków. Dla podmiotowego zakresu obowiązku finansowania opieki nad zabytkami znaczenie ma jedynie to, czy przysługuje mu do niego określony tytuł prawny. W ramach kompetencji określonej w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Rada Gminy Rzecznów nie posiadała uprawnień do odmiennego określenia kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację, niż ustalony w art. 71 ust. 1 tej ustawy, w związku z czym zapis § 2 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały w sposób istotny narusza art. 71 ust. 1 i art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W § 3 ust. 3 pkt 1 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały zamieszczono następującą regulację, cyt. „Dotacja może być udzielona do wysokości 100% nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, o których mowa w § 1 ust. 2 w przypadku; 1) jeżeli stan techniczny zabytku wynikający ze zdarzeń losowych wymaga niezwłocznego podjęcia prac interwencyjnych”.

W myśl art. 78 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w przypadku, jeżeli stan zachowania zabytku, o którym mowa w ust. 1 wymaga niezwłocznego podjęcia prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, dotacja może być również udzielona do wysokości 100% nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót. W związku z powyższym, Rada Gminy Rzecznów dokonała nieuprawnionej modyfikacji ww. przepisu. Skoro przepis ustawowy określa, w jakich przypadkach dotacja może być udzielona do wysokości 100%, to organ stanowiący nie może w odmienny sposób regulować powyższej kwestii.

W § 7 ust. 1 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały, Rada Gminy Rzecznów postanowiła, cyt. „Dotację, przyznaje Rada Gminy Rzecznów w formie uchwały, w której określa się.

- 1) beneficjenta,
- 2) wykaz prac lub robót na wykonanie których przyznano dotację,

3) kwotę przyznanej dotacji.” .

W ocenie Kolegium Izby postanowienie w zakresie, jakie elementy ma zawierać uchwała Rady Gminy Rzeczników przyznająca dotację podmiotowi na konkretny zabytek (która to uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego) wykracza poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Postanowienia badanej uchwały w przytoczonym zakresie nie dotyczą zasad przyznawania dotacji, lecz treści odrębnej uchwały Rady Gminy Rzeczników i tym samym wykraczają poza upoważnienie ustawowe. Prawem a zarazem obowiązkiem organu stanowiącego jest ustalenie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane. Wszelkie inne regulacje stanowią o przekroczeniu przez radę zakresu upoważnienia ustawowego.

W świetle art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia, może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem. Przekroczenie tego upoważnienia stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych (tak: np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15). Ponadto NSA w wyroku z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07 wskazał, cyt. „w prawie administracyjnym niepodważalną regułą jest zasada „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa”, niedopuszczalne natomiast jest postępowanie w myśl reguły „co nie jest zakazane jest dozwolone”.

Kolegium Izby podziela pogląd WSA w Olsztynie wyrażony w wyroku z dnia 24 września 2019 r. II SA/Ol 518/19, cyt. „Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawnego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.”.

Zgodnie z § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w akcie prawa miejscowego zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu. Oznacza to, że akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem.

Reasumując, badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że modyfikacja treści art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w § 2 Załącznika Nr 1, przesądza o dotknięciu badanej uchwały wadą nieważności, w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący
Wojciech Tarnowski