



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 13 maja 2025 r.

Poz. 4801

UCHWAŁA NR 23.471.2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 22 listopada 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr V/40/2024 Rady Gminy Michałowice z dnia 30 lipca 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Michałowice wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) 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 V/40/2024 Rady Gminy Michałowice z dnia 30 lipca 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Michałowice wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i 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.).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Michałowice 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 2 października 2024 r., tj. po upływie ustawowego terminu wskazanego w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr V/40/2024 Rady Gminy Michałowice z dnia 30 lipca 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Michałowice wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Kolegium Izby przypomina, że zgodnie z art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, wójt obowiązany jest do przedłożenia regionalnej izbie obrachunkowej uchwał organu stanowiącego w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

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.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Michałowice określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Michałowice wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego

Programu Odbudowy Zabytków. Organ stanowiący, zarówno w tytule badanej uchwały jak i w jednostkach redakcyjnych uchwały, odniósł się do Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, do czego nie posiadał delegacji ustawowej.

Kolegium Izby wskazuje, że delegacja - zawarta w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - daje podstawę prawną radzie gminy/radzie powiatu/sejmikowi województwa do podjęcia uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Natomiast Rządowy Program Odbudowy Zabytków realizowany jest przez Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. Dofinansowanie z Programu przeznacza się na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach zadań wnioskodawcy polegających na ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w rozumieniu ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Program jest realizowany ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 z późn. zm.).

Program określa zasady rozdziału i przekazywania:

- 1) gminom,
- 2) powiatom,
- 3) województwom,

- dofinansowania na realizację zadań inwestycyjnych, mających na celu przeciwdziałanie COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340 z późn. zm.), przyznawanego na podstawie promes udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, o których mowa w art. 69a ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. Program określa zasady i tryb udzielenia dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Gmina, przystępując do Programu, akceptuje warunki i zasady dofinansowania ustalone w uchwale Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Treść badanej uchwały stanowi w istocie powielenie założeń opracowanych w Programie. W ocenie Kolegium Izby brak jest materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego przez Radę Gminy Michałowice na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w ramach Programu. Zgodnie z Programem, dofinansowanie może być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących udzielenie przez wnioskodawcę dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na nakłady konieczne, określone w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, o którym mowa w art. 8 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami lub znajdującym się w ewidencji zabytków wskazanej w art. 22 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W ocenie Kolegium Izby żaden z wyżej wymienionych przepisów ani żaden inny obowiązujący przepis prawa, w tym ustawy o samorządzie gminnym, nie daje kompetencji organowi stanowiącemu do podjęcia badanej uchwały. W celu realizacji Programu gmina powinna złożyć wniosek o dofinansowanie z Programu, a dla tych czynności nie jest wymagana uchwała organu stanowiącego dotycząca Rządowego Programu Odbudowy Zabytków i środków z niego pochodzących.

Należy również wskazać, że zgodnie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminie na podstawie upoważnień zawartych w ustawach, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W związku z powyższym Rada Gminy Michałowice, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, może udzielić dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków na zasadach określonych w odrębnej uchwale, natomiast nie posiada ustawowej delegacji do podjęcia uchwały

w celu realizacji Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2023 r. V SA/Wa 1245/23 i z dnia 31 sierpnia 2023 r. V SA/Wa 1246/23).

Rada Gminy Michałowice, podejmując uchwałę w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Michałowice wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, działała bez podstawy prawnej, bowiem przepisy ustawy nie dają możliwości do podjęcia przedmiotowej uchwały. Należy podkreślić, że każdy organ władzy publicznej, wykonując zadania publiczne, obowiązany jest działać wyłącznie w granicach obowiązującego prawa. Każde działanie władzy publicznej musi znajdować oparcie w przepisie prawa upoważniającym do podjęcia danego aktu prawnego.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jak wynika z przytoczonego przepisu Konstytucji RP, statuuje on zasadę praworządności formalnej. Na jej treść składa się legalność działania – konieczność wskazania podstawy prawnej oraz nakaz przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej, w tym również organy jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślenia wymaga, iż naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2022 r. V SA/Wa 1910/22).

Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony (...) do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 wskazał, cyt. „(...) do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał ...” oraz wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99, cyt. „Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy”. W konsekwencji należy uznać, że badana uchwała została podjęta bez podstawy prawnej, co istotnie narusza art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W § 5 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Michałowice ustaliła, cyt. „Decyzję o przyznaniu dotacji podejmuje Rada Gminy Michałowice w formie odrębnej uchwały określającej imię i nazwisko lub nazwę beneficjenta dotacji, kwotę przyznanej mu dotacji oraz nazwę zadania inwestycyjnego na wykonanie, którego przyznano dotację.”.

Kolegium Izby zauważa, iż stosownie do art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona dotacja przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w trybie określonym odrębnymi przepisami, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. W ocenie Kolegium Izby postanowienia w zakresie, jakie elementy ma zawierać uchwała Rady Gminy Michałowice przyznająca dotację podmiotowi na konkretny zabytek (która to uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego), wykraczają poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. 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 organ stanowiący zakresu upoważnienia ustawowego.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski