



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 13 maja 2025 r.

Poz. 4805

UCHWAŁA NR 2.22.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 21 stycznia 2025 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XI/59/2024 Rady Gminy w Teczowie z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w Gminnej Ewidencji Zabytków Gminy Teczów

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 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 2025 r. poz. 7), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr XI/59/2024 Rady Gminy w Teczowie z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w Gminnej Ewidencji Zabytków Gminy Teczów, tj. części IX oraz części X pkt 7 załącznika do uchwały, z powodu istotnego naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292) oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

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

Uzasadnienie

W dniu 2 stycznia 2025 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XI/59/2024 Rady Gminy w Teczowie z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w Gminnej Ewidencji Zabytków Gminy Teczów.

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.

Badaną uchwałą Rada Gminy w Teczowie określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w Gminnej Ewidencji Zabytków Gminy Teczów.

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 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.

Z załącznika do badanej uchwały pn. „Wniosek (wzór) o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Teczów na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w Gminnej Ewidencji Zabytków Gminy Teczów” - części IX wynika, iż wniosek o dotację powinien zawierać, cyt. „Dodatkowe informacje mogące mieć znaczenie przy ocenie wniosku”.

W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis może prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie. Brak doprecyzowania we wskazanym zakresie, mógłby doprowadzić do swobody działania komórki organizacyjnej urzędu w przypadku oceny i wyboru wniosku. Powyższe postanowienie pozwalałoby na nierówne traktowanie podmiotów ubiegających się o dotację, stwarzając możliwość żądania dowolnych informacji i dokumentów od wnioskodawców. Brak doprecyzowania, jakie dodatkowe informacje miałyby mieć znaczenie przy ocenie wniosku jest niedopuszczalne. Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, mając na uwadze § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowiące przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA (do 31.12.2003 r.) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII SA/Wa 524/22). Regulacje zawarte w aktach prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych osób uprawnionych. Dla tych przepisów wymagane są wyższe standardy jednoznaczności i określoności (tak: wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 169/21).

Zgodnie z kolejną częścią wniosku o udzielenie dotacji: część X. pn. „Wykaz załączników do wniosku” - pkt 7, Rada Gminy w Teczowie zobligowała ubiegającego się o przyznanie dotacji do zamieszczenia we wniosku wykazu prac lub robót prowadzonych przy zabytku w ostatnich 3 latach poprzedzających dzień złożenia wniosku z podaniem wysokości i źródła finansowania, w tym ze środków publicznych.

W ocenie Kolegium Izby udzielenie dotacji nie może być uzależnione od wykonania w ostatnich 3 latach prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych.

Należy jednocześnie wskazać, iż wymóg powyższy pozostaje w sprzeczności z informacjami, jakie ubiegający się o dotację powinien zamieścić we wniosku, tj. częścią III pn. „Określenie wysokości dotacji, o którą ubiega się podmiot” i częścią IV pn. „Informacje o planowanych pracach lub robotach budowlanych przy zabytku”. Głównym celem dotacji jest zapewnienie ochrony substancji zabytku. Wniosek powinien być rozpatrywany w oparciu o aktualne potrzeby związane z zapewnieniem jego ochrony. Powyższe zobowiązanie podmiotu ubiegającego się o dotację wykracza poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Prawem, a zarazem obowiązkiem organu stanowiącego jest przede wszystkim ustalenie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane. Wobec powyższego wszelkie inne regulacje, wykraczające poza pojęcie zasad udzielania dotacji, stanowią o przekroczeniu przez Radę Gminy w Teczowie zakresu upoważnienia ustawowego. Właściwość rad gmin, odnośnie stanowienia w sprawach udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, wynikająca z omawianego przepisu, powinna być rozumiana jako uprawnienie do określenia ogólnych i generalnych zasad, tj. komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także, na jakie zadania może być udzielana dotacja.

W kwestii pojęcia „zasady” udzielania dotacji w orzecznictwie prezentowane jest stanowisko, iż pod pojęciem „zasad udzielania dotacji” należy rozumieć sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpatrzenia tego wniosku, formę załatwienia wniosku (tak: wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 169/21, wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. I SA/Kr 1673/10, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 r. IV SA/PO 160/17).

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. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 zwrócił uwagę, cyt. „Organ samorządu terytorialnego, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”. Z kolei 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”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta w części z istotnym naruszeniem prawa. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały (w całości lub w części) zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r. I SA/OI 384/15).

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski