



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 14 maja 2025 r.

Poz. 4838

UCHWAŁA NR 6.82.2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 4 marca 2025 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XII.100.2025 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie: określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w ewidencji zabytków

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 5 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 XII.100.2025 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie: określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w ewidencji zabytków, tj.

- 1) § 4 ust. 1 pkt 2, 6, 7, 8 i 9;
- 2) części II pn. „Dane zabytku” załącznika do badanej uchwały pkt 2 w zakresie wyrażenia „między innymi” oraz pkt 6 w zakresie wyrażenia „uzasadnienie istotnego znaczenia historycznego, artystycznego lub kulturowego”;
- 3) części V pn. „Harmonogram prac wraz z kosztorysem i wskazaniem źródeł finansowania (w zł)” załącznika do badanej uchwały, w zakresie wyrażenia „tytuł do władania zabytkiem”;

z powodu istotnego naruszenia art. 78 ust. 2 i 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 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 Halinów 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 lutego 2025 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XII.100.2025 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie: określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w ewidencji zabytków.

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.

W § 4 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Halinowie wymieniła wykaz dokumentów, które powinny być dołączone do wniosku o udzielenie dotacji.

Zgodnie z § 4 ust. 2 badanej uchwały, cyt. „»Formularz wniosku o udzielenie dotacji« stanowi załącznik do niniejszej uchwały”. W części X załącznika do badanej uchwały, który stanowi wzór wniosku o udzielenie dotacji, określony został „Wykaz załączników wymaganych przy składaniu wniosku”.

Kolegium Izby zauważa, iż w ww. wykazie załączników do wniosku o udzielenie dotacji występują rozbieżności i braki w zakresie dokumentów, które powinny być dołączone do wniosku w porównaniu z dokumentami określonymi w § 4 ust. 1 badanej uchwały. Rozbieżności dotyczą § 4 ust. 1 pkt 2 badanej uchwały, w którym wskazano, cyt. „dokument potwierdzający tytuł prawny do zabytku;” natomiast w załączniku do badanej uchwały w części X pkt 2 wskazano „2) Dokument potwierdzający tytuł do władania zabytkiem (wypis z rejestru gruntów lub aktualny odpis z księgi wieczystej)”.

Dalej, Kolegium Izby stwierdziło brak w części X załącznika do badanej uchwały następujących dokumentów w wykazie załączników, które z kolei wymieniono w § 4 ust. 1 pkt 6 -9 badanej uchwały, cyt.:

- „6) wykaz prac konserwatorskich lub robót wykonanych w okresie poprzedzającym termin złożenia wniosku;
- 7) wnioskowaną kwotę dotacji i proponowany termin jej przekazania;
- 8) termin zakończenia prac objętych wnioskiem;
- 9) Oświadczenie, że sytuacja prawna i majątkowa jest wystarczająca do realizacji przedsięwzięcia”.

Jednocześnie określony w części X pkt 6 załącznika „Wykazu załączników wymaganych przy składaniu wniosku” dokument, cyt. „6) Projekt i pozwolenie na budowę (jeżeli dotyczy)” nie występuje w § 4 ust. 1 badanej uchwały.

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż stwierdzone rozbieżności powodują, iż nie sposób wskazać, które dokumenty faktycznie powinny być dołączone do wniosku, czy dokumenty wymienione w części normatywnej badanej uchwały, czy dokumenty wymienione we wniosku o udzielenie dotacji bądź też wszystkie wymienione w części normatywnej i załączniku. Powyższe powoduje, iż podmiot zainteresowany uzyskaniem dotacji nie może stwierdzić, jakiego rodzaju dokumenty należy przedłożyć w procesie uzyskania dotacji. Wobec powyższego Kolegium Izby w toku działalności nadzorczej postanowiło o wyeliminowaniu tych postanowień, które prowadziłyby do wewnętrznej niespójności w obrębie części normatywnej oraz załącznika do badanej uchwały, pozostawiając wyłącznie te zapisy, które w swej treści były ze sobą komplementarne.

W ocenie Kolegium Izby wskazane postanowienia § 4 ust. 1 pkt 2, 6, 7, 8 i 9 badanej uchwały istotnie naruszają art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz zasady prawidłowej legislacji, określone w przepisach § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

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 przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Organy gminy, stanowiąc akt prawa miejscowego, powinny przestrzegać podstawowych zasad techniki prawodawczej, a w szczególności w sposób jednoznaczny określać zakres stosowania uregulowań w nich zawartych. Z uwagi na fakt, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jej uregulowania winny być sformułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Kolegium Izby wskazuje, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała, stanowiąca akt prawa miejscowego, winna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiała. Jak podkreślił WSA

w Opolu w wyroku z dnia 25 marca 2009 r. I SA/Op 37/09, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Następnie w załączniku do badanej uchwały, stanowiącym wzór wniosku o udzielenie dotacji, organ stanowiący w części II pn. „Dane zabytku” pkt 2 wskazał, cyt. „dane o zabytku uwidocznione w rejestrze zabytków lub ewidencji zabytków (między innymi numer, data wpisu)”.

W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący wprowadził tym samym zapis, cyt. „między innymi”, który może prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości w procesie przyznania dotacji w zakresie w jakim organ dokonuje oceny wniosku. Stosowanie tego rodzaju zwrotów niedookreślonych lub otwartych klauzul jest niedopuszczalne bowiem jak już wskazano w niniejszym rozstrzygnięciu 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.

Ponadto w części V „Harmonogram prac wraz z kosztorysem i wskazaniem źródeł finansowania (w zł)” dodano adnotację cyt. „* jeżeli finansowanie danej pozycji następuje z kilku źródeł, należy wskazać kwoty finansowania z każdego źródła oddzielenie. tytuł do władania zabytkiem:” Kolegium Izby wskazuje, iż powyższy zapis „tytuł do władania zabytkiem:” nie koresponduje z treścią uchwały oraz nie niesie ze sobą logicznej treści.

W § 2 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Halinowie postanowiła, cyt. „Z budżetu Gminy Halinów mogą być udzielane dotacje celowe na dofinansowanie lub sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w ewidencji zabytków, jeżeli zabytek ten:

- znajduje się na obszarze Gminy Halinów,
- posiada istotne znaczenie historyczne, artystyczne lub naukowe dla Gminy Halinów”. Jednocześnie w § 3 ust. 2 badanej uchwały wskazano, cyt. „Jeżeli zabytek, o którym mowa w § 2 ust. 1, posiada wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową albo wymaga przeprowadzenia złożonych pod względem technologicznym prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, dotacja może być udzielona do wysokości 100 % nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót”. Następnie w załączniku, stanowiącym, cyt. „Wniosek o udzielenie ze środków Gminy Halinów dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w ewidencji zabytków”, w części II „Dane zabytku” pkt 6 zawarto zapis, cyt. „uzasadnienie istotnego znaczenia historycznego, artystycznego lub kulturowego zabytku”.

W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska w Halinowie powyższymi postanowieniami wskazała na kryteria, jakie musi spełniać zabytek, aby można było ubiegać się o dotację na finansowanie wykonywanych przy nim prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych, jednakże przepis art. 78 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami odnosi się do zabytków posiadających wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Dokonano zatem w części II pn. „Dane zabytku” pkt 6 w zakresie wyrażenia „uzasadnienie istotnego znaczenia historycznego, artystycznego lub kulturowego” nieuprawnionej modyfikacji ustawowego zapisu, co dodatkowo wywołało wewnętrzną niespójność w obrębie uchwały.

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym skierowane do nieograniczonej liczby adresatów i obowiązujące na terenie całej gminy, co oznacza, że uregulowania w niej zawarte powinny zostać wydane, zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. na podstawie upoważnień ustawowych. Zdaniem Kolegium Izby jakakolwiek próba modyfikowania zapisów ustawowych w uchwale organu stanowiącego jest niedopuszczalna i stanowi istotne naruszenie wskazanych przepisów. 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. Zdaniem Kolegium Izby jakakolwiek próba modyfikowania zapisów ustawowych w uchwale organu stanowiącego jest niedopuszczalna i stanowi istotne naruszenie wskazanych przepisów.

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

Przewodniczący
Wojciech Tarnowski