



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 16 stycznia 2025 r.

Poz. 683

UCHWAŁA NR 19.380.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 27 sierpnia 2024 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr IV.87.2024 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 29 lipca 2024 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.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 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 IV.87.2024 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 29 lipca 2024 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, z powodu istotnego naruszenia art. 78 ust. 2, 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 § 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), a także z powodu wewnętrznej niespójności.

§ 2. Na niniejszą uchwałę Gminie Nadarzyn 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 5 sierpnia 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, wpłynęła uchwała Nr IV.87.2024 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 29 lipca 2024 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.

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 uchwałę Rada Gminy Nadarzyn określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych lub znajdujących się na terenie gminy Nadarzyn.

W badanej uchwale Rada Gminy Nadarzyn nie dokonała określenia kręgu podmiotów, którym dotacja może być udzielona, co skutkuje niewypełnieniem delegacji określonej w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym 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.

Nieokreślenie kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotacje, w sposób istotny narusza cytowany przepis prawa i skutkuje nieważnością uchwały.

W orzecznictwie sądów ukształtował się pogląd, zgodnie z którym „przez pojęcie »zasady« należy rozumieć normy określające, komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także wskazujące zadania, na które może być udzielona dotacja” (wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 169/21). Kolegium Izby podkreśla, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem 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”. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. IV SA/Wr 593/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r. II SA/Bd 829/19).

Następnie w § 3 ust. 4 oraz ust. 5 badanej uchwały Rada Gminy Nadarzyn postanowiła, cyt. „4. Pomoc udzielana na podstawie uchwały będzie stanowić pomoc publiczną w rolnictwie w przypadku gdy będzie udzielana podmiotowi prowadzącemu działalność rolniczą, na przeprowadzenie prac konserwatorskich w budynkach wykorzystywanych w działalności rolniczej. 5. Pomoc udzielana na podstawie uchwały będzie stanowić pomoc publiczną w rybołówstwie w przypadku gdy będzie udzielana podmiotowi prowadzącemu działalność w zakresie rybołówstwa, na przeprowadzenie prac konserwatorskich w budynkach wykorzystywanych w tej działalności”.

Zgodnie z § 3 ust. 1 badanej uchwały, z budżetu Gminy Nadarzyn mogą być udzielane dotacje celowe na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonym lub znajdującym się na terenie Gminy Nadarzyn budżetu Gminy Nadarzyn. W myśl art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zabytkiem jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Rada Gminy Nadarzyn, ograniczając ustalenie pomocy publicznej w rolnictwie i rybołówstwie do przeprowadzenia prac konserwatorskich w budynkach, doprowadziła do wewnętrznej niespójności z zapisami § 3 ust. 1 badanej uchwały.

W § 4 ust. 2 badanej uchwały postanowiono, cyt. „Jeżeli zabytek, o którym mowa w § 1, posiada wyjątkową wartość historyczną, artystyczną, naukową lub sakralną albo wymaga przeprowadzenia złożonych pod względem technologicznym prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, dotacja może być udzielona w wysokości do 100 % nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót” i dalej w § 4 ust. 4 pkt. 1, cyt. „Podmiot ubiegający się o dotację wyższą niż 50% jest zobowiązany do wskazania i uzasadnienia we wniosku: 1) wyjątkowej wartości historycznej, artystycznej, sakralnej lub naukowej danego obiektu”.

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 nieuprawnionej modyfikacji powyższego zapisu. 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. 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 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.

W § 5 ust. 2 pkt 7 badanej uchwały Rada Gminy Nadarzyn zobligowała ubiegającego się o przyznanie dotacji, o wskazanie we wniosku wykazu prac lub robót wykonanych przy zabytku w okresie 3 lat poprzedzających dzień złożenia wniosku z podaniem łącznej wysokości nakładów poniesionych na ich przeprowadzenie, w tym wysokości i źródeł dofinansowania otrzymanego ze środków publicznych. W ocenie Kolegium Izby udzielenie dotacji nie może być uzależnione od wykonanych w ostatnich 3 latach prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy danym zabytku, tym bardziej, że z § 5 ust. 2 pkt 10 badanej uchwały wynika, że w ramach przyznanej dotacji rozliczone mogą być koszty wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych powstałych od dnia złożenia wniosku. Głównym celem dotacji jest zapewnienie ochrony substancji zabytków. Wniosek winien być rozpatrywany w oparciu o aktualne potrzeby związane z zapewnieniem ochrony zabytków. Powyższe zobowiązanie podmiotu ubiegającego się o dotację wykracza poza delegację art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Dalej w § 8 ust. 4 badanej uchwały Rada Gminy Nadarzyn postanowiła, cyt. „Ocena wniosków przez komisję, o której mowa w ust. 2, następuje na podstawie następujących kryteriów: 1) wpisanie zabytku jako pomnika historii lub w historycznym zespole budowlanym, 2) znaczenie zabytku dla dziedzictwa kulturowego pod względem jego wartości historycznej, naukowej, artystycznej, turystycznej lub sakralnej, 3) dostępność zabytku na potrzeby społeczne, kulturalne, sakralne, edukacyjne lub turystyczne, 4) stan zagrożenia zabytku wymagający podjęcia prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, 5) zaangażowanie środków własnych wnioskodawcy, 6) wysokość środków pozyskanych z innych źródeł dofinansowania, 7) kontynuacja prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, w tym: - rozpoczęcie prac przy obiekcie zabytkowym, - w trakcie prac, - etap końcowy w danym roku”.

W art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami brak jest upoważnienia dla rady do wyznaczania kryteriów, jakie powinien spełniać zabytek, które należałoby uwzględnić przy udzielaniu dotacji. Ponadto powyższy zapis pozostawia wątpliwość, w jaki sposób Komisja miałaby dokonać jednoznacznej oceny poszczególnych kryteriów. Warunkując przyznanie dotacji, Rada Gminy Nadarzyn naruszyła zakres upoważnienia wynikającego z ww. przepisu. 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 zakresu upoważnienia ustawowego. Właściwość rady gminy, 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«.”.

W § 9 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Nadarzyn postanowiła, cyt. „Dotacje, na wniosek Wójta Gminy Nadarzyn przyznaje Rada Gminy Nadarzyn w drodze uchwały, w której określa się: 1) beneficjenta, 2) wykaz prac lub robót, na wykonanie których przyznano dotację, 3) kwotę przyznanej dotacji.”.

Kolegium Izby zauważa, że także postanowienia w zakresie elementów, jakie zawierać miałyby uchwała przyznająca dotację konkretnemu 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.

Ponadto w § 5 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Nadarzyn określiła elementy, które powinien zawierać wniosek i dalej w § 5 ust. 4 załączniki, które należy dołączyć do wniosku oraz w § 7 dokumenty w przypadku ubiegania się o dotację, stanowiącą pomoc de minimis, natomiast w Załączniku nr 1 do badanej uchwały określiła wzór wniosku o udzielenie w.....roku dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, położonym na terenie Gminy Nadarzyn.

Kolegium Izby zauważa, że zakres Załącznika nr 1 do badanej uchwały nie dotyczy zabytków wpisanych do gminnej ewidencji, jest niespójny z postanowieniami części normatywnej w zakresie zawartości wniosku oraz wykazu obowiązkowych załączników, zawiera nieprecyzyjne sformułowania: „np.” (pkt I.2. załącznika do badanej uchwały), „etc.” (pkt II.4. załącznika do badanej uchwały), „inne” (pkt I.4. i III.3. załącznika do badanej uchwały). Nieprecyzyjny zapis znalazł się również w § 4 ust. 3 badanej uchwały, w którym użyto wyrażenia „np. powstałych w wyniku kataklizmów, katastrof budowlanych”.

W ocenie Kolegium Izby powyższe zapisy typu: „np.”, „etc.”, „inne” znajdujące się w § 4 ust. 3 oraz w załączniku do badanej uchwały mogą prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych 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 stanowione przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA 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). Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta 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).

Ponadto, w Załączniku nr 1 do badanej uchwały pn. „Wniosek o udzielenie w roku dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, położonym na terenie Gminy Nadarzyn” w pkt V pn. „Przewidywane koszty realizacji prac i robót oraz źródła ich finansowania” postawiono wymóg wskazania kwoty brutto. W ocenie Kolegium Izby postanowienie badanej uchwały w zakresie wyrazów „brutto” wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Nie wynika z niego bowiem upoważnienie do decydowania o sposobie i metodologii wyliczania źródeł finansowania pod względem podatkowym, a w tym m.in. wyliczania dotacji z podatkiem VAT i tym samym określenia wysokości „brutto”. Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 lipca 2020 r. II SA/Bk 275/20). W świetle powyższego, użycie w załączniku do przedmiotowej uchwały wyrazów „brutto” stanowi istotne naruszenie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski