



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 19 marca 2025 r.

Poz. 2738

UCHWAŁA NR 24.498.2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 5 listopada 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr 40.LXIV.2023 Rady Gminy Wiązowna z dnia 28 marca 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 Wiązowna

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 2023 r. poz. 1325 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr 40.LXIV.2023 Rady Gminy Wiązowna z dnia 28 marca 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 Wiązowna, tj.

- 1) § 4 ust. 6 Załącznika Nr 1;
- 2) § 6 Załącznika Nr 1 w zakresie wyrażenia „w szczególności”;
- 3) § 6 pkt 2 - 5 Załącznika Nr 1;
- 4) § 7 ust. 1 Załącznika Nr 1;
- 5) § 8 ust. 3 Załącznika Nr 1;
- 6) Załącznika Nr 2 w zakresie części VIII,

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 2022 r. poz. 840), art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 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).

§ 2. Na niniejszą uchwałę Gminie Wiązowna 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 15 października 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 40.LXIV.2023 Rady Gminy Wiązowna z dnia 28 marca 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 Wiązowna.

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 Wiązowna określiła 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 Wiązowna.

W § 4 ust. 6 Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały postanowiono, cyt. *„W razie konieczności Wójt Gminy Wiązowna może wezwać wnioskodawców do złożenia wyjaśnień co do treści złożonych wniosków.”*

Dalej, w § 6 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy Wiązowna postanowiła, cyt. *„Przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dotacji uwzględnia się w szczególności: 1) możliwości finansowe budżetu Gminy Wiązowna, tj. wysokość zabezpieczonych w budżecie środków na przedmiotowy cel w danym roku budżetowym, 2) wartość historyczną, naukową lub artystyczną zabytku, 3) stan techniczny w jakim znajduje się zabytek, 4) zaangażowanie finansowe wnioskodawcy, 5) dostępność obiektu zabytkowego dla społeczności lokalnej.”*

Takie same wątpliwości jak powyżej, według Kolegium Izby, budzi zapis zawarty w części VIII Załącznika Nr 2 do uchwały Nr 40.LXIV.2023 Rady Gminy Wiązowna z dnia 28 marca 2023 r. cyt. *„Inne informacje mogące mieć znaczenie przy ocenie wniosku:”*.

W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący, poprzez użycie zwrotu niedookreślonego, tj. *„W razie konieczności”*, *„w szczególności”* oraz *„inne”* wprowadził regulacje, które mogą prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie (w tym wypadku Wójta Gminy Wiązowna).

Kolegium Izby podkreśla, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ma charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby adresaci uchwały i organy ją stosujące nie mieli wątpliwości, co do zapisów w niej zawartych. Adresat aktu prawa miejscowego nie może być zaskoczony niepełnymi regulacjami prawnymi. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w takiej samej sytuacji.

Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyroku WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyroku WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA /Po 1248/20, czy wyrokach WSA w Warszawie z dnia: 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, 17 sierpnia 2022 r. VIII SA/Wa 524/22 i 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22. Ponadto z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że przepisy aktów normatywnych prawa redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów w nich zawartych wyrażały intencje prawodawcy.

Powyższe nieprawidłowości naruszają również wymogi dotyczące określania przez organ stanowiący zasad udzielania dotacji, w uchwale podejmowanej na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Następnie, w ocenie Kolegium Izby postanowienia badanej uchwały w zakresie przytoczonego powyżej § 6 pkt 2 - 5 Załącznika Nr 1, tj. dotyczące warunkowania oceny wniosku, wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ponadto zapis ten pozostawia wątpliwość, w jaki sposób Wójt Gminy Wiązowna miałby dokonać jednoznacznej oceny poszczególnych warunków. 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. Przepis art. 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei 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 wskazuje, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne i wyczerpujące, powinny być zredagowane w taki sposób, by dla ich adresatów były zrozumiałe, tzn. by adresaci jej przepisów wiedzieli, w jaki sposób mają się zachować i nie mieli żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów (tak: wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 października 2023 r. I SA/Łd 502/23, wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94).

W § 7 ust. 1 Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały postanowiono, cyt. „*1. Dotacje, na wniosek Wójta Gminy Wiązowna, przyznaje Rada Gminy Wiązowna w formie uchwały, w której określa się:*

- 1) *nazwę dotowanego podmiotu,*
- 2) *prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane, na wykonanie których udziela się dotację,*
- 3) *kwotę przyznanej dotacji.*”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia w zakresie § 7 ust. 1 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały, jakie elementy ma zawierać uchwała Rady Gminy Wiązowna 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.

Przytoczony przepis stanowi, iż do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego należy udzielenie dotacji, przy czym czynność ta nie jest uzależniona od złożenia wniosku przez organ wykonawczy. Tym samym w ocenie Kolegium Izby powyższym zapisem badanej uchwały w zakresie wyrazów cyt. „*na wniosek Wójta Gminy Wiązowna*” zostały naruszone kompetencje organu stanowiącego wynikające z art. 81 ust. 1 przywołanej ustawy. Zadania organu wykonawczego – Wójta Gminy Wiązowna - powinny ograniczyć się do czynności technicznych, tj. przekazania wniosków do rozpatrzenia Radzie Gminy Wiązowna lub do komisji w celu wydania opinii o zabytku, natomiast Rada Gminy Wiązowna, rozpatrując dany wniosek, zdecyduje czy udzieli dotacji na prace przy konkretnym zabytku oraz wskaże zakres rzeczowy i finansowy tej dotacji.

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 Gminy Wiązowna zakresu upoważnienia ustawowego.

W § 8 ust. 3 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały wskazano, cyt. „*Wzór umowy dotacyjnej, o której mowa w ust. 1, zostanie określony przez Wójta Gminy Wiązowna.*”.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, iż stosownie do dyspozycji zawartej w art. 250 ustawy o finansach publicznych, do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego, należy zawarcie umowy o udzielenie dotacji, w tym określenie w niej elementów obligatoryjnych, sformułowanych na podstawie upoważnienia ustawowego. Wobec powyższego Rada Gminy Wiązowna nie posiadała kompetencji uregulować jeszcze raz tego, co zostało już zamieszczone w ustawie, tj. delegacji do określenia wzoru umowy dotacyjnej. Przytoczone sformułowania w sposób istotny naruszają zatem art. 250 ww. ustawy, ponieważ postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organom na podstawie przepisów ustawowych.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, że badana uchwała z dnia 28 marca 2023 r. została przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie 15 października 2024 r., a więc z przekroczeniem ustawowego terminu. Kolegium Izby przypomina, że zgodnie z przepisami 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.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski