



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 19 marca 2025 r.

Poz. 2745

UCHWAŁA NR 25.508.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 20 listopada 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr VII.58.2024 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 11 października 2024 r. w sprawie: określenia zasad i trybu 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 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 uchwały Nr VII.58.2024 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 11 października 2024 r. w sprawie: określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w ewidencji zabytków, z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702 z późn. zm.), art. 71 ust. 1, 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), art. 250 i art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), a także § 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 listopada 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr VII.58.2024 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 11 października 2024 r. w sprawie: określenia zasad i trybu 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.

Z przedłożonego w dniu 19 listopada 2024 r. do Izby wyjaśnienia znak: RRP.042.30.2024 przez Burmistrza Halinowa wynika, że projekt badanej uchwały nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

W ocenie Kolegium Izby procedura podejmowania uchwały w niniejszej sprawie musi uwzględniać przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W takiej sytuacji udzielenie pomocy publicznej następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. Stąd też zdaniem Kolegium Izby projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w celu uzyskania ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z tych samych powodów, w trybie art. 7 ust. 3a powołanej ustawy, z uwagi na fakt, że prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, mogą dotyczyć także zabytków służących działalności rolniczej, projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zdaniem Kolegium Izby niezgłoszenie projektu uchwały wymienionym organom, stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwał, co zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, należy zaliczyć do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13).

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 spełnia następujące kryteria:

- znajduje się na obszarze Gminy Halinów,
- jest w złym stanie technicznym,
- posiada istotne znaczenie historyczne, artystyczne lub kulturowe 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 kulturową 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 Nr 1, stanowiącym „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. Tym samym w sposób nieuprawniony ograniczyła zakres przeznaczenia dotacji wyłącznie do zabytków w złym stanie technicznym oraz uzależniając jej przyznanie od istotnego znaczenia historycznego, artystycznego lub kulturowego dla Gminy Halinów, czym w sposób istotny naruszyła przepisy art. 71 ust. 1 oraz art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Powyższe ograniczenia prowadzące do zawężenia kręgu podmiotów mogących uzyskać dotację, jak i zakresu przeznaczenia dotacji są de facto modyfikacją regulacji ustawowej, która jest niedopuszczalna. 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.

Nie budzi wątpliwości fakt, że 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. W związku z powyższym uregulowania w niej zawarte powinny zostać wydane, zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. na podstawie upoważnień ustawowych.

W § 2 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska w Halinowie określiła krąg potencjalnych beneficjentów dotacji, wskazując, cyt. „Dotacja może być udzielona osobie fizycznej lub prawnej, która posiada tytuł prawny do

zabytku, o którym mowa w ust. 1, wynikający z własności, użytkowania wieczystego, ograniczonego prawa rzeczowego, trwałego zarządu albo stosunku zobowiązaniowego.”.

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 zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący powiatu na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale, przy czym przy ustaleniu tych zasad organ stanowiący zobowiązany jest uwzględnić obowiązujące przepisy normowanego zagadnienia. Odpowiednio do dyspozycji art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku. Ww. przepisem określono zatem zakres podmiotowy finansowania opieki nad zabytkami. W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis w zakresie wyrazów, cyt. „lub prawnej”, stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Powyższe oznacza, że organ stanowiący, uchwalając ww. zapis, ograniczył krąg podmiotów do jednostek organizacyjnych ustalając, że o dotację może ubiegać się m.in. osoba prawna (zamiast jednostka organizacyjna) co w sposób istotny narusza art. 71 ust. 1 przywołanej ustawy.

W § 4 ust. 1 pkt 4 badanej uchwały Rada Miejska w Halinowie postanowiła, cyt. „Ubiegający się o dotację winien złożyć wniosek o dotację z następującymi załącznikami: (...) 4) pozwolenie Mazowieckiego Konserwatora Zabytków na przeprowadzenie prac lub robót oraz decyzja o pozwoleniu na budowę lub potwierdzenie zgłoszenia robót budowlanych, gdy wniosek dotyczy prac lub robót przy zabytku nieruchomym lub program prac, gdy wniosek dotyczy prac przy zabytku ruchomym. W przypadku prac finansowanych ze środków zewnętrznych, dopuszcza się przedłużenie decyzji o pozwoleniu na budowę lub potwierdzenia zgłoszenia robót budowlanych w terminie wskazanym w umowie o udzielenie dotacji”. Następnie w § 5 ust. 3 badanej uchwały wskazano, cyt. „Przekazanie środków w ramach ustalonej dotacji następuje po zakończeniu i odebraniu wykonanych prac w sposób każdorazowo ustalony w zawartej umowie”. W § 7 ust. 1 i 2 badanej uchwały wskazano natomiast elementy umowy, cyt. „1. Przekazanie dotacji następuje na podstawie umowy uwzględniającej uchwałę, o której mowa w §6 oraz dane z wniosku o udzielenie dotacji, zawierającej w szczególności:

- 1) opis prac lub robót i termin ich wykonania;
- 2) kwotę dotacji i terminy jej przekazywania, które w postanowieniach umowy mogą być uzależnione od wyniku każdorazowej kontroli postępu prac lub robót i rozliczenia tych wydatków;
- 3) sposób i termin rozliczenia udzielonej dotacji oraz zasady zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji;
- 4) pouczenie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy wydatkowaniu otrzymanej dotacji;
- 5) zobowiązanie ubiegającego się o dotację do poddania się pełnej kontroli w zakresie należytego wykonania prac lub robót, w tym udostępnienia niezbędnej dokumentacji;
- 6) zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji;
- 7) Zakaz podwójnego finansowania tych samych elementów przedsięwzięcia ze środków publicznych.

2. Umowa musi zawierać także klauzulę o zobowiązaniu się podmiotu, któremu udzielono dotacji, do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - prawo zamówień publicznych i ustawy z dnia 30 czerwca 2006 r. o finansach publicznych chyba, że przepisy prawa stanowią inaczej.”.

Kolegium Izby wskazuje, iż stosownie do art. 250 ustawy o finansach publicznych, do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego należy zawarcie umowy, w tym określenie w niej elementów obligatoryjnych sformułowanych na podstawie upoważnienia ustawowego. Ustawodawca nie przypisał organowi stanowiącemu kompetencji do faktycznego kreowania elementów umowy ani konkretnych jej postanowień. To organ wykonawczy, w oparciu o art. 250 ustawy o finansach publicznych, podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze, iż zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce samorządu terytorialnego, w przypadku, gdy odrębne przepisy lub umowa

międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczenia dotacji, zawiera umowę, która zawiera w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację przyznawane są środki dotacji,
- 2) termin wykorzystania dotacji nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym, że termin nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

W § 4 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Halinowie wymieniła wykaz dokumentów, które powinny być dołączone do wniosku. Zgodnie z § 4 ust. 2 badanej uchwały, „Formularz wniosku o udzielenie dotacji” stanowi załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały”. W części X Załącznika Nr 1 określony został „Wykaz załączników wymaganych przy składaniu wniosku”. Kolegium Izby zauważa, iż w wykazie załączników do wniosku występują rozbieżności i braki w zakresie dokumentów, które powinny być dołączone do wniosku w porównaniu z dokumentami określonymi w § 4 ust. 2 badanej uchwały. Rozbieżności dotyczą:

- w § 4 ust. 1 pkt 2 badanej uchwały wskazano, cyt. „dokument potwierdzający tytuł prawny do zabytku;” natomiast w Załączniku Nr 1 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 następujących dokumentów w wykazie załączników, które z kolei wymieniono w § 4 ust. 1 pkt 3 -9 badanej uchwały:

- „3) harmonogram i kosztorys prac konserwatorskich lub budowlano- konserwatorskich ze wskazaniem źródeł ich finansowania;
- 4) pozwolenie Mazowieckiego Konserwatora Zabytków na przeprowadzenie prac lub robót oraz decyzja o pozwoleniu na budowę lub potwierdzenie zgłoszenia robót budowlanych, gdy wniosek dotyczy prac lub robót przy zabytku nieruchomym lub program prac, gdy wniosek dotyczy prac przy zabytku ruchomym. W przypadku prac finansowanych ze środków zewnętrznych, dopuszcza się przedłużenie decyzji o pozwoleniu na budowę lub potwierdzenia zgłoszenia robót budowlanych w terminie wskazanym w umowie o udzielenie dotacji.
- 5) informacja o wnioskach o udzielenie innej bezzwrotnej pomocy, w tym dotacji skierowanych do innych organów;
- 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 określone w części X pkt 3 - 6 Załącznika Nr 1 „Wykazu załączników wymaganych przy składaniu wniosku” dokumenty nie występują w § 4 ust. 1 badanej uchwały:

- „3) Dokumentacja fotograficzna obiektu.
- 4) Decyzja właściwego organu ochrony zabytków zezwalająca na przeprowadzenie prac lub robót (jeżeli dotyczy) .
- 5) Projekt i pozwolenie na budowę (jeżeli dotyczy).
- 6) Program prac.”.

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. W ocenie Kolegium Izby wskazane postanowienia 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”. Kolegium Izby stoi na stanowisku, iż 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.

W § 6 badanej uchwały organ stanowiący postanowił, cyt. „Dotację, przyznaje Rada Miejska w Halinowie na podstawie odrębnej uchwały określającej nazwę otrzymującego dotację, prace lub roboty, na wykonanie których przyznano dotację oraz kwotę przyznanej dotacji.”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia w zakresie, jakie elementy ma zawierać uchwała Rady Miejskiej w Halinowie przyznająca dotację podmiotowi na konkretny zabytek (która to uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego), wykracza 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 Radę Miejską w Halinowie zakresu upoważnienia ustawowego. 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 § 8 ust. 1 - 5 badanej uchwały Rada Miejska w Halinowie postanowiła, cyt. „1. Dotowany wyraża zgodę na przeprowadzenie kontroli merytorycznej i finansowej wykonywanego zadania przez przedstawicieli służb kontrolnych Urzędu Miejskiego w Halinowie, wyznaczonych przez Burmistrza Halinowa.

2. Osoby kontrolujące, o których mowa w ust. 1, składają pisemną informację o wynikach przeprowadzonej kontroli Burmistrzowi Halinowa.

3. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wykonywaniu zadania, dotowany zobowiązany jest do zwrotu całości lub części dotacji wydatkowanej z naruszeniem zawartej umowy, wraz z wymaganymi prawem odsetkami w terminie 7 dni od daty stwierdzenia nieprawidłowości.

4. W przypadku zabytku wpisanego do rejestru zabytków podstawą rozliczenia dotacji jest protokółarne dokonanie odbioru wykonanych prac lub robót przez Mazowieckiego Konserwatora Zabytków lub jego przedstawicieli.

5. W celu rozliczenia dotacji składa się sprawozdanie z wykonania prac lub robót Burmistrzowi Halinowa wraz z dokumentacją konserwatorską powykonawczą, oraz dokumentami określonymi w zawartej umowie.”.

Kolegium Izby wskazuje, iż przepis kompetencyjny art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami odnosi się do zasad udzielania dotacji, nie może zatem stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do prowadzenia kontroli realizacji zadania poprzez obowiązek złożenia sprawozdania i dokumentów związanych z realizacją dotowanego zadania. Z przepisu tego wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do

ustalenia zasad udzielania dotacji celowej, a nie warunków jej rozliczenia. Kolegium Izby stwierdza, że wskazane uregulowania powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały 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 wskazać należy, iż uregulowanie zawarte w § 8 ust. 3 badanej uchwały odnoszące się do kwestii zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem stanowi modyfikację art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który dotyczy także zwrotu dotacji pobranej nienależnie wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych oraz terminem zwrotu w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności powodujących ten zwrot.

W § 9 badanej uchwały Rada Miejska w Halinowie postanowiła, cyt. „Burmistrz Halinowa prowadzi wykaz udzielonych dotacji oraz informuje inne organy uprawnione do udzielania dotacji, o dotacjach przyznanych przez Radę Miejską w Halinowie”.

W ocenie Kolegium Izby zobowiązanie Burmistrza Halinowa do prowadzenia rejestru udzielonych dotacji na prace konserwatorskie restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach, 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 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 udzielone dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także, na jakie zadanie może być udzielana dotacja. W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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 Załączniku Nr 1 do badanej uchwały w części VIII „Wykaz prac lub robót budowlanych wykonanych przy danym zabytku w okresie 3 lat poprzedzających dzień złożenia wniosku z podaniem łącznej wysokości nakładów, w tym wysokości i źródła otrzymanego dofinansowania ze środków publicznych” organ stanowiący zamieścił tabelę z danymi obejmującymi, cyt.

- „Rok
- Zakres przeprowadzonych prac
- Poniesione wydatki w zł
- Dotacje ze środków publicznych”.

Tym samym organ stanowiący zobligował ubiegającego się o dotację, aby we wniosku podał zakres przeprowadzonych prac przy zabytkach w okresie ostatnich 3 lat. Niniejsze postanowienie należy uznać za zbędne. W ocenie Kolegium Izby udzielenie dotacji nie może być uzależnione od ilości wykonanych w poprzednich latach prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy danym zabytku. 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. 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 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.

Ponadto Rada Miejska w Halinowie w § 2 ust. 4 badanej uchwały postanowiła, cyt. „4. W odniesieniu do zabytku wpisanego do rejestru zabytków program prac konserwatorskich i kosztorys o których mowa w ust. 3, zatwierdzony przez Mazowieckiego Konserwatora Zabytków” Kolegium Izby wskazuje, iż powyższy zapis nie koresponduje z treścią uchwały oraz nie niesie ze sobą logicznej treści.

Następnie w Załączniku Nr 1 do badanej uchwały organ stanowiący w części IX wskazał na, cyt. „Dodatkowe informacje mogące mieć znaczenie przy ocenie wniosku:” oraz pozostawił miejsce na dowolne wypełnienie treścią przez podmiot wnioskujący.

W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący wprowadził tym samym zapisy, które mogą 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.

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

Przewodniczący
Wojciech Tarnowski