



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 16 maja 2023 r.

Poz. 6120

UCHWAŁA NR 7.95.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 28 lutego 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LI/390/2023 Rady Gminy Maciejowice z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Maciejowice

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) 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 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr LI/390/2023 Rady Gminy Maciejowice z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Maciejowice, 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 2021 r. poz. 743 z późn. zm.), 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 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym 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 braku wewnętrznej spójności pomiędzy § 9 ust. 1 pkt 7 badanej uchwały, a załącznikiem N 1 do uchwały w zakresie elementów, jakie powinien zawierać wniosek o udzielenie dotacji.

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Maciejowice 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 15 lutego 2023 r. tj. po upływie ustawowego terminu wskazanego art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LI/390/2023 Rady Gminy Maciejowice z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Maciejowice.

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.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Maciejowice określiła zasady udzielania z budżetu Gminy Maciejowice dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Maciejowice. Niniejsza uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 2 lutego 2023 r. pod pozycją 1246.

W § 2 badanej uchwały Rada Gminy Maciejowice postanowiła, cyt. „O udzielenie dotacji może ubiegać się podmiot posiadający tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, zwany dalej wnioskodawcą”. Następnie w § 10 ust. 3 uchwały wskazano, cyt. „ W przypadku, gdy wnioskodawca jest przedsiębiorcą, do wniosku o udzielenie dotacji winien dołączyć zaświadczenia, oświadczenia oraz informację o pomocy publicznej otrzymanej przed dniem złożenia wniosku, sporządzone w zakresie i według zasad określonych w art. 37 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej”. Dalej w § 10 ust. 4 uchwały postanowiono, cyt. „Podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie rolnictwa lub rybołówstwa, jest zobowiązany przedłożyć wraz z wnioskiem wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie”.

Z cytowanych uregulowań wynika, że dotacje mogą być udzielane także podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Tym samym mogą stanowić pomoc de minimis, o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

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 budynków służących działalności rolniczej, projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Z przedłożonego wyjaśnienia Nr FN.3222.6.2023 Rady Gminy Maciejowice z dnia 15 lutego 2023 r. wynika, że projekt badanej uchwały nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również 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 konsekwencji należy uznać, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Maciejowice postanowiła, cyt. „Z budżetu Gminy Maciejowice mogą być udzielane dotacje celowe na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Maciejowice, w ramach realizacji Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, przyjętego Uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 roku”. Następnie

w § 4 ust. 1 badanej uchwały postanowiono, cyt. „Dotacja może być przyznana wyłącznie na realizację zadań inwestycyjnych, dla których na dzień złożenia przez Gminę Maciejowice wniosku o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków nie ogłoszono postępowań mających na celu wyłonienie wykonawcy lub wykonawców”. Dalej w § 5 uchwały Rada Gminy Maciejowice zawarła następujący warunek, cyt. „Przyznanie dotacji nastąpi po otrzymaniu przez Gminę Maciejowice promesy dofinansowania zadania w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków”. W § 6 przedmiotowej uchwały wskazano, cyt. „Dotacja zostanie wypłacona po otrzymaniu przez Gminę Maciejowice dofinansowania w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków i po zakończeniu realizacji zadania inwestycyjnego lub jego wydzielonego etapu”. Następnie w § 7 uchwały postanowiono, cyt. „Dotacja może zostać przyznana do wysokości środków zabezpieczonych przez Radę Gminy w budżecie gminy oraz środków uzyskanych w ramach dofinansowania uzyskanego w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków”. Również w załączniku Nr 1 do badanej uchwały pn. „Wniosek o udzielenie w roku 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 Maciejowice” w części V pn. „Przewidywane koszty prac lub robót przy zabytku” zobowiązano wnioskodawcę do złożenia oświadczenia o następującej treści, cyt. „Oświadczam, że rozpoczęcie postępowania zakupowego (jeśli jest wymagane) nastąpi w terminie 12 miesięcy od daty udostępnienia wstępnej promesy dla Gminy Maciejowice w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków”.

Kolegium Izby zauważa, iż stosownie do art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane, przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona dotacja przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w trybie określonym odrębnymi przepisami, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Zasady, o których mowa w art. 81 ust. 1 ww. ustawy, należy rozumieć jako ogólne i generalne postanowienia określające, 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 udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku.

Z wymienionych wyżej postanowień przedmiotowej uchwały wynika, że Rada Gminy Maciejowice w akcie prawa miejscowego, jakim jest niewątpliwie badana uchwała, która adresowana jest do nieograniczonego kręgu podmiotów, uregulowała zasady dotyczące udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane realizowane w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków przyjętego uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 roku, do czego nie posiadała delegacji ustawowej. Dodać należy, że cyt. wyżej uchwała Rady Ministrów także nie daje podstawy do regulowania w akcie prawa miejscowego zasad przyznawania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane ze środków finansowych pochodzących z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Uchwałą podejmowaną na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, rada gminy winna uregulować ogólne zasady udzielania dotacji z budżetu gminy bez względu na to, czy będą one finansowane ze środków własnych gminy czy też z uzyskanego dofinansowania z innych źródeł.

W § 8 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Maciejowice postanowiła, cyt. „Dotacja, o której mowa w § 1, przyznawana jest na podstawie wniosku o udzielenie dotacji, złożonego do Wójta Gminy Maciejowice w terminie do dnia 21 lutego 2023 roku. O dacie złożenia wniosku decyduje data wpływu do Urzędu Gminy Maciejowice”.

Stosownie do art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego należy udzielenie dotacji, natomiast złożenie wniosku o udzielenie dotacji zdaniem Kolegium Izby inicjuje jedynie postępowanie w sprawie jej udzielenia. Powyższym postanowieniem badanej uchwały, Rada Gminy

Maciejowice naruszyła kompetencje organu stanowiącego wynikające z art. 81 ust. 1 przywołanej ustawy.

W § 9 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Maciejowice wymieniła katalog elementów, jakie powinien zawierać wniosek o udzielenie dotacji. Zgodnie z § 9 ust. 2 uchwały „Wzór wniosku o udzielenie dotacji stanowi załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały”. Kolegium Izby zauważa, iż w § 9 ust. 1 pkt 7 części normatywnej uchwały wymieniony został jako element wniosku o udzielenie dotacji, cyt. „harmonogram i kosztorys prac lub robót przy zabytku”, natomiast w załączniku Nr 1 tj. wzorze wniosku nie występuje taka pozycja.

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż stwierdzona rozbieżność powoduje, iż nie sposób wskazać, jakie dane winne być zawarte we wniosku, czy elementy wymienione w części normatywnej badanej uchwały, czy tylko pozycje zawarte we wniosku o udzielenie dotacji. Powyższe powoduje, iż podmiot zainteresowany uzyskaniem dotacji nie może stwierdzić, jakie dane i informacje powinien posiadać, aby móc przedłożyć w procesie uzyskania dotacji. W ocenie Kolegium Izby wskazane postanowienia Rady Gminy Maciejowice istotnie naruszają zasady prawidłowej legislacji określone w przepisach § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

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. Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą, zdaniem Sądu, zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (tak również: 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, 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).

W § 13 ust. 1 przedmiotowej uchwały wskazano, cyt. „Wójt dokonuje weryfikacji złożonych wniosków i przedkłada Radzie Gminy propozycję udzielenia dotacji z podaniem ich wysokości. Zweryfikowane przez Wójta wnioski stanowią podstawę do ujęcia planowanych dotacji w uchwale budżetowej Gminy, w zakresie w jakim finansowane są ze środków własnych Gminy, jak i uzyskanego dofinansowania”. Mając na uwadze uregulowania Rady Gminy Maciejowice odnoszące się do organu wykonawczego, cyt. „Zweryfikowane przez Wójta wnioski stanowią podstawę do ujęcia planowanych dotacji w uchwale budżetowej Gminy, w zakresie w jakim finansowane są ze środków własnych Gminy, jak i uzyskanego dofinansowania” należy stwierdzić, że wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ponieważ nie należą do zasad udzielania dotacji. Postanowienia te sprzeczne są także z ogólnymi zasadami wykonywania budżetu. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalenie budżetu gminy, czyli ujęcie m.in. kwot planowanych dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, natomiast wykonywanie uchwał rady gminy zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, należy do wójta gminy. Zweryfikowane przez Wójta Gminy Maciejowice wnioski zgodnie z powyższymi uregulowaniami wynikającymi z ustawy o samorządzie gminnym, nie będą stanowiły podstawy do ujęcia planowanych dotacji w uchwale budżetowej. Czynność

weryfikacji wniosku należy do form załatwiania wniosku. Podstawą do dokonania wydatku w postaci dotacji z budżetu gminy jest uchwała budżetowa gminy oraz uchwała organu stanowiącego określająca m.in. kwotę przyznanej dotacji.

W § 13 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Maciejowice postanowiła, cyt. „Kwoty dotacji ustala Rada Gminy w uchwale budżetowej. W odrębnej uchwale Rada Gminy określa beneficjenta, kwotę przyznanej dotacji oraz prace lub roboty, na wykonanie których przyznano dotację”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia w zakresie, jakie elementy ma zawierać uchwała Rady Gminy Maciejowice 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 Gminy Maciejowice zakresu upoważnienia ustawowego.

W § 17 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Maciejowice postanowiła, cyt. „Zwrot dotacji niewykorzystanej, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości następuje w trybie i na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych”.

Kolegium Izby podkreśla, że regulacje Rady Gminy Maciejowice w zakresie zwrotu dotacji wykraczają poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ponownie należy zaznaczyć, że obowiązkiem organu stanowiącego wynikającego z art. 81 ust. 1 przywołanej ustawy jest ustalenie zasad udzielania tych dotacji. Regulacje w zakresie zwrotu dotacji nie należą do zasad udzielania dotacji i tym samym świadczą o przekroczeniu przez Radę Gminy Maciejowice zakresu upoważnienia ustawowego.

W § 18 ust. 1 badanej uchwały zawarto następujące postanowienia, cyt. „W celu rozliczenia dotacji podmiot, któremu została przyznana dotacja składa Wójtowi sprawozdanie z wykonania prac lub robót, sporządzone zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały wraz z protokołem odbioru wykonanych prac lub robót”. Następnie w § 18 ust. 2 uchwały, postanowiono, cyt. „Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1 składa się w terminie 30 dni od dnia zakończenia inwestycji”.

Zgodnie z art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy Maciejowice, postanawiając o sposobie, terminie rozliczenia dotacji, a także wskazując dokumenty niezbędne do przedłożenia w tym procesie (sprawozdanie), istotnie naruszyła art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, ponieważ wskazane unormowania powinny zostać uregulowane w umowie, zawartej przez Wójta Gminy Maciejowice z beneficjentem dotacji, natomiast Rada Gminy Maciejowice nie posiada kompetencji do stanowienia w tym zakresie. Dodać należy, że powyższymi uregulowaniami Rada Gminy Maciejowice istotnie naruszyła zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis ten daje organowi stanowiącemu prawo określenia zasad udzielania dotacji, nie pozwala zaś na regulowanie kwestii dotyczących sposobu jej rozliczania.

Kolegium Izby zwraca również uwagę, iż w załączniku Nr 2 do badanej uchwały pn. „Sprawozdanie z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków Gminy Maciejowice” wymieniony został w części C

„Wykaz wymaganych dokumentów”, które należy dołączyć do niniejszego sprawozdania, a mianowicie, cyt.

„protokół potwierdzający odbiór dotowanych prac lub robót,
poświadczone za zgodność z oryginałem kopie faktur/rachunków,
potwierdzenia przelewów/wyciągi bankowe,
kosztorysy powykonawcze,
dokumentacja fotograficzna dołączona do sprawozdania”..

Żądanie ww. dokumentów posiada cechy sugerujące dokonywanie kontroli. Kolegium Izby zwraca uwagę, że każda kontrola podmiotu otrzymującego dotację (beneficjenta dotacji) wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Zawarte w dyspozycji art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami upoważnienie organu stanowiącego – w zakresie określenia zasad udzielania dotacji celowej – nie obejmuje swoim zakresem kontroli faktycznego wykonania zadania oraz kontroli sposobu wykorzystania dotacji. Tym samym organ stanowiący nie ma podstaw do stanowienia przepisów kontrolnych.

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 ja otrzymać, a także, na jakie zadania może być udzielana dotacja.

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”.

Z podanych powodów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski