



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 16 maja 2023 r.

Poz. 6123

### UCHWAŁA NR 7.94.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 28 lutego 2023 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXII/368/2023 Rady Gminy Stara Kornica z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków znajdujących się na terenie Gminy Stara Kornica**

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 LXII/368/2023 Rady Gminy Stara Kornica z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków znajdujących się na terenie Gminy Stara Kornica, z powodu istotnego naruszenia art. 71 oraz 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. 7 ust. 3 i 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.), a także § 6 i § 25 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 Stara Kornica 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 16 lutego 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LXII/368/2023 Rady Gminy Stara Kornica z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków znajdujących się na terenie Gminy Stara Kornica (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2023 r. poz. 2034).

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 § 1 badanej uchwały postanowiono, iż z budżetu Gminy Stara Kornica mogą być udzielane dotacje celowe na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków znajdujących się na terenie Gminy Stara Kornica, będącym obiektem dostępnym publicznie i nie związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej i rolniczej.

W § 2 badanej uchwały ustalono, iż celem dotacji jest wspieranie i uzupełnianie działań właścicieli lub posiadaczy zabytków dla zapewnienia ochrony i konserwacji wartościowych elementów substancji zabytkowej, ze szczególnym uwzględnieniem obiektów sakralnych.

Zakres podmiotowy finansowania opieki nad zabytkami określa art. 71 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, stosownie do którego w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkownika wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku. Z kolei zakres przedmiotowy finansowania opieki nad zabytkami określa art. 81 ust. 1 przywołanej ustawy, zgodnie z którym 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 gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Z treści § 1 i § 2 badanej uchwały wynika, że organ stanowiący określił zakres przeznaczenia dotacji wyłącznie do zabytku będącego obiektem dostępnym publicznie i nie związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej i rolniczej, ze szczególnym uwzględnieniem obiektów sakralnych.

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 ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Stara Kornica w sposób nieuprawniony ograniczyła zakres przeznaczenia dotacji wyłącznie do zabytków wpisanych do rejestru zabytków znajdujących się na terenie Gminy Stara Kornica, będących obiektami dostępnymi publicznie i nie związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej i rolniczej, ze szczególnym uwzględnieniem obiektów sakralnych, czym w sposób istotny naruszyła przepisy art. 71 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 jest *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 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.

Z przedłożonego przez Zastępcę Wójta Gminy Stara Kornica pisma nr FN.8.2023 z dnia 17 lutego 2023 r. wynika, że projekt badanej uchwały nie został przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi celem zaopiniowania.

W ocenie Kolegium Izby dotacje mogą dotyczyć budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i rolniczej. Tym samym mogą stanowić pomoc *de minimis* (*de minimis* w rolnictwie), o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Stąd też procedura podejmowania uchwały w niniejszej sprawie powinna uwzględniać przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy

publicznej, co oznacza, że 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 przywołanej ustawy, z uwagi na fakt, że prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, mogą dotyczyć także budynków 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 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 § 8 badanej uchwały Rada Gminy Stara Kornica zawarła regulacje dotyczące rozliczenia dotacji poprzez złożenie sprawozdania z wykonania prac lub robót.

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.

W § 9 badanej uchwały Rada Gminy Stara Kornica postanowiła, iż w przypadku częściowego lub całkowitego niewykonania dotowanego zadania z przyczyn leżących po stronie beneficjenta lub wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, odpowiednia część przekazanych środków dotacji podlega zwrotowi do budżetu Gminy Stara Kornica na zasadach określonych w umowie.

Kolegium Izby wskazuje, iż zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz.1634 z późn. zm.), dlatego też nie ma podstaw do odrębnego ich regulowania i powielania w aktach prawa miejscowego. W sytuacji bowiem, gdy w odrębnych ustawach brak jest uregulowań określających zasady i tryb zwrotu dotacji, stosuje się w tym zakresie przepisy ustawy o finansach publicznych.

W § 10 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Stara Kornica wskazała, iż wnioski o przyznanie dotacji w 2023 r. należy składać do 31.01.2023 r.

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż badana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 16 lutego 2023 r. pod poz. 2034, zatem wejdzie w życie z dniem 3 marca 2023 r.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 10 ust. 2 została zredagowana w sposób wadliwy, tj. z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą przepisy prawa powinny być jasne, to znaczy precyzyjne i poprawne. Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Powyższe reguły redagowania uchwał, będących aktami prawa miejscowego, wynikają z „Zasad techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, a w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143 załącznika do tego rozporządzenia.

Kolegium Izby zauważa, że wejście w życie badanego aktu stoi jawnie w sprzeczności, co do możliwości prawnych jego wykonania. Umożliwienie potencjalnym beneficjentom ubiegania się o przyznanie dotacji, w terminie określonym przez organ stanowiący, tj. do dnia 31 stycznia 2023 r., przy wprowadzeniu uchwały do obrotu prawnego z dniem 3 marca 2023 r., jest w istocie niewykonalne.

Istnieje moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niewłaściwe sformułowanie przepisu prawnego, określającego ten moment, rodzi niepewność jego adresatów, co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Zawarcie takiego przepisu w uchwale jest niezbędne z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić.

Powyżej opisane nieprawidłowości w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Końcowo Kolegium Izby zauważa, że w § 5 ust. 3 badanej uchwały określono, że „Termin, o którym mowa w pkt 2 nie dotyczy wniosków o dotacje na prace interwencyjne wynikające z zagrożenia zabytku”.

Organ stanowiący przy redagowaniu tego przepisu posłużył się nieistniejącą jednostką redakcyjną punkt (pkt), podczas gdy w treści § 5 występują jedynie ustępy (ust.). W świetle § 124 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf (§), natomiast paragrafy można dzielić na ustępy, a dopiero ustępy na punkty.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego. Orzeczenie częściowej nieważności uchwały prowadziłoby do braku możliwości prawidłowego stosowania pozostałych przepisów uchwały. Nie może istnieć w obrocie prawnym uchwała, której nie sposób wykonać (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 141/22 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 182/22). Z tego powodu konieczne było orzeczenie nieważności uchwały w całości.

Ponadto zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą 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 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97, wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99, wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13). Realizując kompetencje prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego zgodnie z którą "dozwolone jest tylko to co wynika z przepisów prawa" (tak: wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07).

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

Przewodniczący

**Wojciech Tarnowski**