



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2024 r.

Poz. 4634

UCHWAŁA NR 2.36.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 16 stycznia 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXVI/352/2023 Rady Gminy Policzna z dnia 22 grudnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Policzna w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 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 LXVI/352/2023 Rady Gminy Policzna z dnia 22 grudnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Policzna w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej, 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.), 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) oraz § 135 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 Policzna 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 29 grudnia 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LXVI/352/2023 Rady Gminy Policzna z dnia 22 grudnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Policzna w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w/w 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 Policzna 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 Policzna w ramach Rządowego Programu

Odbudowy Zabytków. Odniesienie do Rządowego Programu Odbudowy Zabytków występuje również w jednostkach redakcyjnych badanej uchwały, a mianowicie:

- § 2 ust. 1, cyt. „Dotacje celowe na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Policzna mogą być udzielone po otrzymaniu przez Gminę Policzna dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków”;
- § 8 ust.1, cyt. „Dotację przyznaje Rada Gminy Policzna w drodze uchwały..... pod warunkiem udzielenia przez Bank Gospodarstwa Krajowego wstępnej promesy na udzielenie dotacji dla Gminy Policzna”.

Kolegium Izby wskazuje, że delegacja – zawarta w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - daje podstawę prawną radzie gminy do podjęcia uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Natomiast Rządowy Program Odbudowy Zabytków, zwany dalej Programem, realizowany jest przez Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. Dofinansowanie z Programu przeznaczane jest na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach zadań wnioskodawcy, polegających na ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w rozumieniu ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z Programem, dofinansowanie może być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących udzielenie dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków, na nakłady konieczne określone w art. 77 ww. ustawy, na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, o którym mowa w art. 8 ustawy o ochronie zabytków lub znajdującym się w ewidencji zabytków wskazanej w art. 22 ww. ustawy. Program określa zasady i tryb udzielania dofinansowania.

Gmina, przystępując do Programu, akceptuje warunki i zasady dofinansowania ustalone w uchwale Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. W związku z powyższym nie znajduje uzasadnienia zapis § 8 ust. 1 badanej uchwały, w myśl którego przyznanie dotacji dla określonego podmiotu uzależnia się od udzielenia przez Bank Gospodarstwa Krajowego wstępnej promesy na udzielenie dotacji dla Gminy Policzna.

W ocenie Kolegium Izby żaden z wyżej wymienionych przepisów ani żaden inny obowiązujący przepis prawa, nie daje kompetencji organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały w sprawie udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Podstawą uczestnictwa w Programie jest złożenie wniosku przez zainteresowaną jednostkę samorządu terytorialnego, a dla tych czynności nie jest wymagana odrębna uchwała organu stanowiącego.

Jak już wcześniej wskazano, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków gmina może podjąć uchwałę określającą zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Nie posiada natomiast ustawowej delegacji do podjęcia osobnej uchwały w celu realizacji Rządowego Programu Odbudowy (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2023 r. V SA/Wa 1245/23 i z dnia 31 sierpnia 2023 r. V SA/Wa 1246/23).

Podejmując badaną uchwałę, Rada Gminy Policzna działała bez podstawy prawnej, bowiem przepisy ustawy nie dają możliwości do jej podjęcia. Należy podkreślić, że każdy organ władzy publicznej wykonując zadania publiczne obowiązany jest działać wyłącznie w granicach obowiązującego prawa. Każde działanie władzy publicznej musi znajdować oparcie w przepisie prawa, który upoważnia do podjęcia danego aktu prawnego.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przytoczony przepis statuuje zasadę praworządności formalnej. Na jej treść składa się legalność działania – konieczność wskazania podstawy prawnej oraz nakaz przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej, w tym również organy jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślenia wymaga, iż naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów

kompetencyjnych w drodze analogii (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2022 r. V SA/Wa 1910/22).

Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, cyt. „Zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony (...) do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 wskazał cyt. „(...) do takich istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał”.

W § 8 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Policzna zamieściła następującą regulację, cyt. „Dotację przyznaje Rada Gminy Policzna w drodze uchwały określając nazwę podmiotu otrzymującego dotację na realizację inwestycji, kwotę przyznanej mu dotacji oraz nazwę zadania, na wykonanie którego przyznano dotację.....”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienie w zakresie, jakie elementy ma zawierać uchwała Rady Gminy Policzna 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, zgodnie z którymi organ stanowiący w drodze uchwały określa zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Postanowienia badanej uchwały w przytoczonym zakresie nie dotyczą zasad przyznawania dotacji, lecz treści odrębnej uchwały Rady Gminy Policzna i tym samym wykraczają poza upoważnienie ustawowe. 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. Przekroczenie tego upoważnienia stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego. 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”. Zgodnie z § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu. Oznacza to, że akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem.

W § 6 ust. 1 badanej uchwały wskazano, iż w przypadku wnioskodawcy prowadzącego działalność gospodarczą, w tym działalność rolniczą, w tym w sektorze rybołówstwa i akwakultury, dotacja stanowić będzie odpowiednio pomoc de minimis lub pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Udzielanie pomocy de minimis obwarowane jest szczególnymi wymogami określonymi w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Stosownie do art. 7 ust. 3 powyższej ustawy, przed podjęciem uchwały przewidującej udzielenie pomocy de minimis, jej projekt powinien być zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w celu uzyskania ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Ponieważ prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków mogą dotyczyć także budynków służących działalności rolniczej, stąd też projekt badanej uchwały winien być zgłoszony również Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa w trybie art. 7 ust. 3a cytowanej ustawy.

Z uzyskanych informacji wynika, iż przedmiotowa uchwała została podjęta bez zgłoszenia jej projektu do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również ministra właściwego do spraw rolnictwa. Niezgłoszenie projektu uchwały wymienionym organom, stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwał, co zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą 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, iż badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski