



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2024 r.

Poz. 4641

### UCHWAŁA NR 3.61.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 23 stycznia 2024 r.

#### **w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr L/341/2023 Rady Gminy Sypniewo z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych lub znajdujących się na terenie Gminy Sypniewo, 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 L/341/2023 Rady Gminy Sypniewo z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych lub znajdujących się na terenie Gminy Sypniewo, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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.), § 134 pkt 1 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 Sypniewo 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 28 grudnia 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr L/341/2023 Rady Gminy Sypniewo z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych lub znajdujących się na terenie Gminy Sypniewo, w ramach Rządowego Programu Odbudowy 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.**

Badana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 28 grudnia 2023 r., pod poz. 15023 i zgodnie z zapisami § 7 uchwały weszła w życie 12 stycznia 2024 r.

Rada Gminy Sypniewo przedmiotową uchwałą określiła zasady i tryb udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków położonych lub znajdujących się na terenie Gminy Sypniewo, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (dalej: Programu). Organ stanowiący Gminy Sypniewo zawarł postanowienia odnoszące się do ww. Programu zarówno w tytule badanej uchwały, podstawie prawnej, jak i poszczególnych jednostkach redakcyjnych w treści uchwały oraz w treści załącznika do uchwały, będącego wzorem wniosku o udzielenie dotacji, a mianowicie:

- w podstawie prawnej uchwały zapisano, cyt. „(...) w związku z uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, po uzgodnieniu z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów”;
- w § 1 uchwały zapisano, cyt. „Uchwała określa zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Sypniewo, wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, przyjętego uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. (...)”;
- w § 2 ust. 3 uchwały zapisano, cyt. „Na dotację o której mowa w ust. 2 składa się 98% z Programu oraz 2% z budżetu Gminy Sypniewo z zastrzeżeniem ust. 4 i ust. 5.”;
- w § 2 ust. 4 uchwały zapisano, cyt. „W przypadku, gdy wartość ostateczna zadania inwestycyjnego objętego dofinansowaniem z Programu, ustalona po przeprowadzeniu postępowania zakupowego przez wnioskodawcę (Beneficjenta dotacji) będzie wyższa niż jej wartość przewidywana we wniosku o dotację z Programu, wnioskodawca (Beneficjent dotacji) jest zobowiązany do pokrycia różnicy pomiędzy wartością przewidywaną a wartością ostateczną, a zwiększając tym samym udział własny w sfinansowaniu zadania inwestycyjnego.”;
- w § 2 ust. 5 uchwały zapisano, cyt. „W przypadku, gdy ostateczna wartość zadania inwestycyjnego objętego dofinansowaniem określonym w § 2 ust. 2 uchwały będzie niższa niż jej wartość przewidywana we wniosku o dotację z Programu, kwotę dotacji z Programu ustala się, biorąc pod uwagę wartość procentową dotacji w stosunku do ostatecznej wartości inwestycji.”;
- w § 2 ust. 6 uchwały zapisano, cyt. „Dotacja zostanie wypłacona po otrzymaniu przez Gminę Sypniewo dofinansowania w ramach Programu i po zakończeniu realizacji zadania inwestycyjnego lub jego wydzielonego etapu”;
- w § 5 uchwały zapisano, cyt. „Decyzję o przyznaniu dotacji podejmuje Rada Gminy Sypniewo w formie odrębnej uchwały, pod warunkiem przyznania przez Bank Gospodarstwa Krajowego Gminie Sypniewo wstępnej promesy na udzielenie dotacji na dofinansowanie z programu.”;
- w zakresie oświadczeń zamieszczonych we wniosku o udzielenie dotacji zapisano, cyt. „1. Zapoznałem /łam się z treścią uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, szczególnymi zasadami programu, trybem udzielania dofinansowania z programu oraz regulaminem naboru wniosków o dofinansowanie. 2. Wnioskodawca w odniesieniu do wydatków przeznaczonych do sfinansowania ze środków Rządowego Programu Odbudowy Zabytków nie otrzymał żadnych środków publicznych ani innych form wsparcia, a w przypadku otrzymania dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków nie będzie wnioskował o takie dofinansowanie w odniesieniu do takich wydatków.”

Treść badanej uchwały stanowi w istocie powielenie lub modyfikację założeń opracowanych w Rządowym Programie Odbudowy Zabytków.

Zdaniem Kolegium Izby brak jest materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego przez Radę Gminy Sypniewo, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Zgodnie z ww. Programem, dofinansowanie może być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących udzielenie przez wnioskodawcę dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków, na nakłady konieczne, określone w art. 77 ustawy o ochronie zabytków, 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 tej ustawy.

W ocenie Kolegium Izby żaden z wyżej wymienionych przepisów ani żaden inny obowiązujący przepis prawa, w tym ustawy o samorządzie gminnym, nie daje kompetencji organowi stanowiącemu do podjęcia badanej uchwały w związku z uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. W celu realizacji Rządowego Programu Odbudowy Zabytków gmina powinna złożyć wniosek o dofinansowanie z ww. Programu, przy czym dla tych czynności nie jest wymagana odrębna uchwała organu stanowiącego. Rada Gminy Sypniewo, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, może udzielić dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków na zasadach określonych w osobnej uchwale, natomiast nie posiada ustawowej delegacji do podjęcia odrębnej uchwały w związku z uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2023 r. V SA/Wa 1245/23 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2023 r. V SA/Wa 1246/23).

Rada Gminy Sypniewo, podejmując uchwałę w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, działała bez podstawy prawnej, bowiem przepisy ustawy nie dają możliwości do podjęcia przedmiotowej uchwały. Natomiast 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 upoważniającym do podjęcia danego aktu prawnego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jak wynika z przytoczonego przepisu Konstytucji RP, statuuje on zasadę praworządności formalnej. Na jej treść ma składać 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 oraz wprowadzania kompetencji 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 orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. 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 kompetencję do podejmowania uchwał ...”. Podobne stanowisko wyraził NSA w wyroku z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99, cyt. „Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy”.

W odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie przepisy § 134 pkt 1 oraz § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którymi w uchwale 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 § 3 ust. 1 uchwały zapisano, cyt. „Ubiegając się o dotację należy złożyć wniosek wraz z załącznikami, którego wzór stanowi załącznik nr 1 do Uchwały z zastrzeżeniem § 4 ust. 3.”.

Z analizy aktu wynika, że uchwała zawiera jeden załącznik, tj. wzór „Wniosku o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru”, który nie posiada numeru. Wskazana niespójność może prowadzić do wątpliwości u potencjalnych adresatów uchwały odnośnie złożenia wniosku na właściwym wzorze.

Z ww. wzoru o udzielenie dotacji wynika obowiązek złożenia oświadczenia o następującej treści, cyt. „Na dzień złożenia wniosku nie podjęto żadnych działań w kierunku wyłonienia Wykonawcy prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych objętym wnioskiem.”.

Z treści badanej uchwały nie wynika, jaki jest cel złożenia ww. oświadczenia i jakie konsekwencje dla potencjalnego beneficjenta miałyby jego niezłożenie. Tego rodzaju wymagania, nieoparte treścią zasad udzielania dotacji, mogą budzić u adresatów aktu wątpliwości, co do tego, jak powinni się w danych okolicznościach zachować.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego, winna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiała, a zawarte w niej regulacje winny być sformułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący żadnych wątpliwości (tak: wyrok NSA z 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20).

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

Przewodniczący

**Wojciech Tarnowski**