



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2024 r.

Poz. 4645

### UCHWAŁA NR 4.77.2024

#### KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 30 stycznia 2024 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr 140/XIV/20 Rady Gminy Stara Biała z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Stara Biała**

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 w części uchwały Nr 140/XIV/20 Rady Gminy Stara Biała z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Stara Biała, tj.

- 1) § 1 ust. 1 pkt 4,
- 2) § 1 ust. 3,
- 3) § 4 ust. 4,
- 4) § 7 ust. 3,
- 5) § 9,
- 6) załącznika Nr 2,

z powodu istotnego naruszenia art. 71, art. 77, art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 282), a także art. 250 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

**§ 2.** Na niniejszą uchwałę służy Gminie Stara Biała 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 19 stycznia 2024 r., z uchybieniem ustawowego terminu, do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 140/XIV/20 Rady Gminy Stara Biała z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Stara Biała.

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 Stara Biała określiła zakres oraz zasady udzielenia dotacji celowych na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonym na terenie gminy Stara Biała.

W § 1 ust. 1 pkt 4 badanej uchwały Rada Gminy Stara Biała wskazała na kryterium, jakie musi spełniać zabytek, aby można było ubiegać się o dotację na finansowania wykonywanych przy nim prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych. Zgodnie z tym zapisem, zabytek winien posiadać cyt. „istotne znaczenie historyczne, sakralne, artystyczne lub kulturowe dla mieszkańców gminy Stara Biała”.

Kolegium Izby zauważa, iż 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, użytkowania 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.

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 Biała w sposób nieuprawniony ograniczyła zakres przeznaczenia dotacji wyłącznie do zabytków mających istotne znaczenie historyczne, sakralne, artystyczne lub kulturowe dla mieszkańców gminy Stara Biała, 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 (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 jakkolwiek próba modyfikowania zapisów ustawowych w uchwale organu stanowiącego jest niedopuszczalna i stanowi istotne naruszenie wskazanych przepisów.

W § 1 ust. 3 badanej uchwały Rada Gminy Stara Biała wymienia nakłady konieczne, które mogą być finansowane z dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonym na terenie gminy Stara Biała, przy czym nie wymieniła wszystkich nakładów koniecznych wskazanych w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w zamian za to w pkt 15 powyższego ustępu wskazała, iż dotacja może być udzielona na, cyt. „inne prace konieczne do wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych.”, tj. nakłady nie wymienione w ww. przepisie.

Postanowienia badanej uchwały z jednej strony zawężają katalog zadań wymienionych w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, z drugiej zaś wykraczają poza jego zakres. Rada Gminy Stara Biała, modyfikując w ten sposób zakres nakładów koniecznych wskazanych w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, istotnie naruszyła nie tylko ww. przepis, ale również art. 81 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który wskazuje na możliwość udzielania dotacji, o których mowa w badanej uchwale w zakresie określonym w art. 77 tej ustawy.

W § 4 ust. 4 badanej uchwały Rada Gminy Stara Biała umieściła zapis, cyt. „Do zamówień na dostawy oraz usługi i roboty budowlane opłacane ze środków pochodzących z dotacji wnioskodawca stosuje przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1843), w przypadku, gdy wymóg ich stosowania wynika z tej ustawy.” Zamieszczenie w badanej uchwale zobowiązania dotowanego do stosowania przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych nie mieści się w zakresie kompetencji organu stanowiącego, określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W § 7 ust. 3 badanej uchwały Rada Gminy Stara Biała zawarła zapisy dotyczące treści uchwały w sprawie udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane dla konkretnego podmiotu, cyt. „W uchwale Rady Gminy określa się nazwę wnioskodawcy i nazwę zadania, na wykonanie którego przyznano dotację oraz kwotę przyznanej dotacji.” Zdaniem Kolegium Izby powyższe regulacje nie mieszczą się w kompetencji przyznanej organowi stanowiącemu na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ponieważ nie należą do zasad udzielania dotacji. Nie można zasad przyznawania dotacji utożsamiać ze wskazywaniem elementów, jakie powinna zawierać uchwała przyznająca dotacje na określony cel.

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 § 9 badanej uchwały Rada Gminy Stara Biała zawarła zapisy dotyczące obowiązku złożenia pisemnego sprawozdania. W paragrafie tym zawarto odesłanie do załącznika Nr 2, który został zatytułowany **SPRAWOZDANIE KOŃCOWE Z WYKONANIA PRAC KONSERWATORSKICH, RESTAURATORSKICH LUB ROBÓT BUDOWLANYCH PRZY ZABYTKU WPISANYM DO REJESTRU ZABYTKÓW LUB ZNAJDUJĄCYM SIĘ W GMINNEJ EWIDENCJI ZABYTKÓW**. W załączniku tym wymieniła dokumenty, jakie należy złożyć wraz z ww. sprawozdaniem (pkt 4 - Dodatkowe informacje).

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 lub znajdującym 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.

W ocenie Kolegium Izby ww. postanowienia badanej uchwały wykraczają 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 przekroczenie przez Radę Gminy Stara Biała 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 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 Stara Biała, postanawiając o sposobie, rozliczenia dotacji, tj. złożeniu w tym celu sprawozdania, a także określając jego wzór i wskazując w nim dokumenty niezbędne do przedłożenia w tym procesie, istotnie naruszyła art. 250 pkt 3 przytoczonej ustawy.

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. Przykładowo WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 orzekł, 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”.*

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, że badana uchwała z dnia 25 czerwca 2020 r. została przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie 19 stycznia 2024 r., a więc z przekroczeniem ustawowego terminu. Kolegium Izby przypomina, że zgodnie z przepisami art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, wójt obowiązany jest do przedłożenia regionalnej izbie obrachunkowej uchwał organu stanowiącego w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

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

Przewodniczący

**Wojciech Tarnowski**