



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2024 r.

Poz. 4752

UCHWAŁA NR 1.20.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 3 stycznia 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr 126/XIV/2020 Rady Gminy Nowy Duninów z dnia 18 września 2020 r. w sprawie ustalenia przedmiotu, zakresu oraz zasad udzielenia dotacji celowych na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonym na terenie gminy Nowy Duninów.

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 126/XIV/2020 Rady Gminy Nowy Duninów z dnia 18 września 2020 r. w sprawie ustalenia przedmiotu, zakresu oraz zasad udzielenia dotacji celowych na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonym na terenie gminy Nowy Duninów, tj.:

- 1) § 2 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów „*inne prace konieczne do wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych*.”;
- 2) § 4 ust. 5 uchwały w zakresie wyrazu „*np.*.”;
- 3) § 5 ust. 2 uchwały w zakresie wyrazów „*lub z innych nadzwyczajnych okoliczności*.”;
- 4) § 6 w zakresie wyrazów „*w szczególności*.”;
- 5) § 7 ust. 2 i 3;
- 6) § 9;
- 7) Załącznika Nr 1 do uchwały w części „Załączniki” w zakresie wyrazu „*np.*.”;
- 8) Załącznika Nr 2,

z powodu istotnego naruszenia 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 z późn. zm.) 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).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Nowy Duninów 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 13 grudnia 2023 r., z uchybieniem ustawowego terminu, do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 126/XIV/2020 Rady Gminy Nowy Duninów z dnia 18 września 2020 r.

w sprawie ustalenia przedmiotu, zakresu oraz zasad udzielenia dotacji celowych na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonym na terenie gminy Nowy Duninów.

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 Nowy Duninów 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 Nowy Duninów.

W § 2 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Nowy Duninów wskazała na jakie prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonym na terenie gminy Nowy Duninów może być udzielona dotacja. Rada Gminy Nowy Duninów wskazała m. in., iż dotacja może być udzielona na, cyt. „*inne prace konieczne do wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych*”.

Postanowienia badanej uchwały w powyższym zakresie wykraczają poza katalog zadań wymieniony w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi, jakie nakłady konieczne może obejmować dotacja.

Rada Gminy Nowy Duninów, postanawiając w § 2 ust. 1 badanej uchwały, że dotacja może zostać udzielona na *inne prace konieczne do wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych*, dokonała regulacji wykraczającej poza ustawowy katalog nakładów koniecznych określony w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ponadto rozszerzenie zakresu dotacji udzielanej z budżetu Gminy Nowy Duninów o *inne prace konieczne do wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych* stanowi istotne naruszenie 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 § 7 ust. 2 Rada Gminy Nowy Duninów ustaliła, iż w uchwale Rady Gminy określa się nazwę beneficjanta, któremu udzielono dotacji, rodzaj zadań, na wykonanie których przyznano dotację oraz kwotę przyznanej dotacji. W ust. 3 ww. paragrafu Rada Gminy Nowy Duninów wskazała, iż uchwała w przedmiocie udzielenia dotacji na realizację zadania ma charakter uznaniowy i nie oznacza przejęcia przez Gminę Nowy Duninów zobowiązań beneficjanta w tym zakresie.

W § 9 Rada Gminy Nowy Duninów zawarła zapisy dotyczące obowiązku złożenia pisemnego sprawozdania merytorycznego w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji, jednak nie później niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego. W paragrafie tym wskazano również elementy, które winny znaleźć się w sprawozdaniu, a także zawarto odesłanie do Załącznika Nr 2, stanowiącego wzór sprawozdania.

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 Nowy Duninów 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.

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*”.

W niżej wymienionych regulacjach Rada Gminy Nowy Duninów wprowadziła zapisy nieprecyzyjne i tak: w § 4 ust. 5 uchwały oraz w Załączniku Nr 1 do uchwały w części „Załączniki” użyto wyrazu „*np.*”, w § 5 ust. 2 uchwały użyto wyrażenia „*lub z innych nadzwyczajnych okoliczności*” oraz w § 6 użyto wyrazów „*w szczególności*”.

W ocenie Kolegium Izby powyższe zapisy mogą prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne.

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, mając na uwadze § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowione przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. 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, wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V Sa/Wa 1803/22).

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, że badana uchwała z dnia 18 września 2020 r. została przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie 13 grudnia 2023 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