



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2024 r.

Poz. 4754

### UCHWAŁA NR 1.22.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 3 stycznia 2024 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr KE.LVII.0007.531.2023 Rady Gminy w Dębem Wielkim z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków położonym na obszarze Gminy Dębe Wielkie**

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 KE.LVII.0007.531.2023 Rady Gminy w Dębem Wielkim z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków położonym na obszarze Gminy Dębe Wielkie, tj.

- 1) § 1 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały w zakresie wyrazu „nieruchomym”;
- 2) § 3 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały oraz części II. lit. D pkt 1 wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały, w zakresie wyrazu „szczególnie”;
- 3) części II. lit. D pkt 3 wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały, w zakresie wyrazów „aby nie uległ on zniszczeniu lub takiemu stopniu degradacji, że nie będzie się nadawał do remontu”;
- 4) § 3 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały w zakresie wyrazów „a w przypadku, o którym mowa w ust. 2 kwota dotacji Gminy nie może przekroczyć 90%”;
- 5) § 6 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały;
- 6) części II. lit. E wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały, w zakresie wyrazu „/brutto”;
- 7) części III. OŚWIADCZENIA WNIOSKODAWCY” wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały;
- 8) części IV. Załączniki Lp. 2 wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały, w zakresie wyrazów „(np. aktualny wypis z rejestru gruntów lub aktualny odpis z księgi wieczystej – nie starszy niż 10 miesięcy lub wydruk z Centralnego Rejestru Ksiąg Wieczystych).”;
- 9) części IV. Załączniki Lp. 9 wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały, w zakresie wyrazów ”Inne (wymienić)”;
- 10) oświadczeń zawartych w części V. OŚWIADCZENIA wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały, o treści, cyt.

„1. „Zapoznałem się z treścią uchwały Nr ..... Rady Gminy Dębe Wielkie z dnia .....listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Gminy Dębe Wielkie. (...)

3. W przypadku otrzymania dotacji zobowiązuję się do wydatkowania przyznanych środków na realizację wskazanego zadania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2023 r. poz. 1605 z późn. zm.), jeśli z mocy tej ustawy zobowiązany jestem do jej stosowania.

W przypadku stwierdzenia, że we wniosku podano nieprawdziwe dane, Wójt Gminy Dębe Wielkie zastrzega sobie prawo do żądania zwrotu udzielonej dotacji.”.

z powodu istotnego naruszenia art. 43 i art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), art. 78 ust. 2 i 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.), a także § 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 Dębe Wielkie 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 6 grudnia 2023 r. doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwałę Nr KE.LVII.0007.531.2023 Rady Gminy w Dębem Wielkim z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków położonym na obszarze Gminy Dębe Wielkie.

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 Dębe Wielkie określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, które zostały uregulowane w załączniku nr 1.

W § 1 ust. 1 załącznika nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy Dębe Wielkie postanowiła, cyt. „ 1. Z budżetu gminy Dębe Wielkie mogą być udzielane dotacje celowe na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym, jeżeli zabytek ten łącznie spełnia następujące kryteria:(...)”.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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 na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale, przy czym przy ustaleniu tych zasad organ stanowiący zobowiązany jest uwzględnić obowiązujące przepisy normowanego zagadnienia. W myśl art. 3 pkt 1 te same ustawy, zabytkiem jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Wobec powyższego Rada Gminy Dębe Wielkie, ograniczając ustalenie zasad udzielania ww. dotacji do zabytków nieruchomych, dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a tym samym wprowadziła ograniczenie kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację, czym naruszyła jedną z głównych zasad obowiązujących w sektorze finansów publicznych, a mianowicie zasadę powszechności dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, określoną w art. 43 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, iż prawo realizacji zadań

finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Następnie w § 3 ust. 2 załącznika nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy Dębe Wielkie postanowiła, cyt. „Jeżeli zabytek spełniający warunki z § 2 ust. 1 pkt 1-3 posiada szczególnie wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową lub wymaga przeprowadzenia złożonych pod względem technologicznym prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, lub gdy sytuacja, w tym jego stan techniczny wymaga niezwłocznego podjęcia prac lub robót budowlanych przy zabytku, aby nie uległ on zniszczeniu lub takiemu stopniu degradacji, że nie będzie się nadawał do remontu, dotacja może być udzielona w wysokości do 100% nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót budowlanych”. Podobnie w części II. lit. D pkt 1 wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały, powtórnie wskazano, cyt. „1. Szczególnie wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową zabytku” oraz w pkt 3, cyt. „Sytuacja, w tym jego stan techniczny wymaga niezwłocznego podjęcia prac lub robót budowlanych przy zabytku, aby nie uległ on zniszczeniu lub takiemu stopniu degradacji, że nie będzie się nadawał do remontu”.

Stosownie do dyspozycji zawartej w art. 78 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jeżeli zabytek, posiada wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową albo wymaga przeprowadzenia złożonych pod względem technologicznym prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, dotacja może być udzielona w wysokości do 100% nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót. Wspomniana regulacja odnosi się zatem do zabytków posiadających wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Wobec powyższego Rada Gminy Dębe Wielkie, zamieszczając cytowane postanowienia, dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 78 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. 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, co oznacza, że uregulowania w niej zawarte powinny zostać wydane, zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. na podstawie upoważnień ustawowych. 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 art. 78 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje na wewnętrzną niespójność zapisów w obrębie § 3 załącznika nr 1 do badanej uchwały, w którym w ust. 3 zawarto zapis, cyt. „3. W przypadku, gdy beneficjent na prace lub roboty budowlane przy zabytku otrzymuje również inne środki publiczne, kwota dotacji przyznanej z budżetu Gminy Dębe Wielkie wraz z kwotami przyznanych na ten cel innych środków publicznych nie może przekraczać 100% nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót, przy czym w przypadku, o którym mowa w ust.1 kwota dotacji Gminy nie może przekroczyć 50%, a w przypadku, o którym mowa w ust. 2 kwota dotacji Gminy nie może przekroczyć 90%”.

Natomiast z § 3 ust. 2 załącznika nr 1 do badanej uchwały wynika, cyt. „Jeżeli zabytek spełniający warunki z § 2 ust. 1 pkt 1-3 posiada szczególnie wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową lub wymaga przeprowadzenia złożonych pod względem technologicznym prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, lub gdy sytuacja, w tym jego stan techniczny wymaga niezwłocznego podjęcia prac lub robót budowlanych przy zabytku, aby nie uległ on zniszczeniu lub takiemu stopniu degradacji, że nie będzie się nadawał do remontu, dotacja może być udzielona w wysokości do 100% nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót budowlanych”.

Wobec powyższego niekonsekwentnym zapisem jest wskazanie na maksymalny pułap 90% ogółu środków, skoro suma środków pochodzących z dotacji zawarta w ust 2 nie może przekroczyć 100% nakładów koniecznych.

W § 6 ust. 4 załącznika nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy Dębe Wielkie postanowiła, cyt. „4. W przypadku niewykorzystania w danym roku pełnej kwoty przeznaczonej w budżecie Gminy Dębe Wielkie na dotacje lub jej zwiększenia, Wójt Gminy Dębe Wielkie może ogłosić dodatkowy termin naboru wniosków”.

Kolegium Izby zauważa, że w cytowanym uregulowaniu w zakresie zwrotu „może ogłosić dodatkowy termin naboru wniosków” nie doszło do faktycznego określenia terminu składania wniosków. Badana uchwała

stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowiące 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).

Następnie w części II. lit. E wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik nr 2 do badanej uchwały wyszczególniono, cyt. „Kwota (netto / brutto)” w zakresie planowanych lub/i poniesionych kosztów realizacji robót oraz źródeł ich finansowania.

W ocenie Kolegium Izby użycie wyrazu „brutto” wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu przepisem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Nie wynika z niego bowiem upoważnienie do decydowania o sposobie i metodologii wyliczania dotacji z podatkiem VAT, a tym samym określenia wysokości „brutto”. Realizując kompetencję prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 lipca 2020 r. II SA/Bk 275/20). Zgodnie ze stanowiskami, jakie wypracowała judykatura (wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/976), do naruszeń skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy m.in. naruszenie: treści przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego danego szczebla jednostki samorządu terytorialnego, przepisów prawa materialnego (poprzez wadliwą ich wykładnię), a także przepisów określających procedurę podejmowania uchwał. 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 części III. OŚWIADCZENIA WNIOSKODAWCY” wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały, zawarto następujące postanowienia, cyt.

„Wnioskodawca oświadcza, że w ciągu ostatnich 5 lat, w odniesieniu do zabytku będącego przedmiotem wniosku zostały/nie zostały wydane (właściwe podkreślić):

- 1) decyzje nakazowe organu ochrony zabytków (podać nr decyzji, datę i treść decyzji oraz informację, czy nakaz został wykonany)
- 2) zalecenia pokontrolne organu ochrony zabytków (podać nr decyzji, datę i treść zaleceń oraz informację, czy zostały wykonane)
- 3) decyzje nakazowe wydane przez organ administracji architektoniczno-budowlanej (podać nr decyzji, datę i treść decyzji oraz informację, czy nakaz został wykonany)”..

Powyższe zobowiązanie podmiotu ubiegającego się o dotację wykracza poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W ocenie Kolegium Izby udzielenie dotacji nie może być uzależnione od ilości wykonanych w poprzednich latach prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy danym zabytku ani też wysokości dofinansowania otrzymanego ze środków publicznych. Wniosek winien być rozpatrywany w oparciu o aktualne potrzeby związane z zapewnieniem ochrony zabytków.

W ocenie Kolegium Izby powyższe zapisy uznać należy za zbędne. Decyzja o udzieleniu dotacji nie może być uzależniona od wykonanych w ostatnich 5 latach prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy danym zabytku jak również przedłożenia określonego rodzaju dokumentów dotyczących zaleceń czy decyzji nakazowych. Głównym celem dotacji jest bowiem zapewnienie ochrony substancji zabytków. Wniosek winien być rozpatrywany w oparciu o aktualne potrzeby związane z zapewnieniem ochrony zabytków. Powyższe zobowiązanie podmiotu ubiegającego się o dotację wykracza poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Prawem, a zarazem obowiązkiem organu stanowiącego jest przede wszystkim ustalenie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane. Wobec powyższego wszelkie inne regulacje, wykraczające poza pojęcie

zasad udzielania dotacji, stanowią o przekroczeniu przez radę gminy 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 kwestii pojęcia „zasady” udzielania dotacji w orzecznictwie prezentowane jest stanowisko, iż pod pojęciem „zasad udzielania dotacji” należy rozumieć sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpatrzenia tego wniosku formę załatwienia wniosku (tak: wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 169/21, wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. I SA/Kr 1673/10, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 r. IV SA/PO 160/17).

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 części IV. ZAŁĄCZNIKI Lp. 2 wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik nr 2 zawarto postanowienie o treści, cyt. „Dokument potwierdzający tytuł prawny do zabytku (np. aktualny wypis z rejestru gruntów lub aktualny odpis z księgi wieczystej – nie starszy niż 10 miesięcy lub wydruk z Centralnego Rejestru Ksiąg Wieczystych)”.

Powyższym postanowieniem Rada Gminy Dębe Wielkie ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotację, ponieważ uzależniła jej otrzymanie od posiadania tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością wskazując w ww. wniosku o przyznanie dotacji przykładowy (posługując się zwrotem „np.”) tytuł prawny i wymieniając jedynie dokumenty charakterystyczne dla stwierdzenia/potwierdzenia tytułu własności. Tymczasem zgodnie z dyspozycją art. 71 ustawy o ochronie zabytków poza tytułem własności podmiot ubiegający się o dotację może legitymować się również tytułem prawnym: użytkownika wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przy czym fakt ten może być wykazany poprzez przedłożenie dokumentów, których nazwy Rada Gminy Dębe Wielkie nie zdefiniowała. Wobec powyższego organ stanowiący ograniczył możliwość otrzymania środków z dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku do tych podmiotów, których tytuł prawny zawiany jest wyłącznie z prawem własności. W ocenie Kolegium Izby przytoczone zapisy badanej uchwały powodują de facto zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji na zasadach określonych w uchwale podjętej na podstawie art. 81 ust. 1 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

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 (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 141/22).

Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 30 maja 2005 r. III SA/Wa 1/05, cyt. „czynność prawna mająca na celu obejście ustawy polega na takim ukształtowaniu jej treści, które z punktu widzenia formalnego (pozornie) nie sprzeciwia się ustawie, ale w rzeczywistości (w znaczeniu materialnym) zmierza do zrealizowania celu, którego osiągnięcie jest przez nią zakazane. (...) obejście prawa oznacza, że wszystkie czynności dokonane przez strony są jawne, a skutki przez nie wywołane – pożądanе, jedynie cel ich dokonania jest sprzeczny z ustawą”.

W części IV. ZAŁĄCZNIKI Lp. 9 wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik nr 2 do badanej uchwały zawarto wyrażenie, cyt. „Inne (wymienić)”.

Należy podkreślić, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ma ona bowiem charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne i aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące, nie mieli wątpliwości co do zapisów w niej zawartych oraz uniemożliwiały stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (tak: 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). Z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zastosowane zwrotu, „inne (wymienić)” wykracza poza delegacje tych przepisów.

Podobnie w części V. OŚWIADCZENIA wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik nr 2 do badanej uchwały, zawarto postanowienie o treści, cyt.

„1. Zapoznałem się z treścią uchwały Nr ..... Rady Gminy Dębe Wielkie z dnia .....listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Gminy Dębe Wielkie.”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że pozostawienie luk w przytoczonym postanowieniu może spowodować, że potencjalni beneficjenci nie wypełnią, bądź w nieprawidłowy sposób wypełnią wykropkowane miejsca, czego konsekwencją może być konieczność wezwania do uzupełnienia wniosku bądź nieważność złożonego wniosku zatem i w tym przypadku uregulowanie nie jest sformułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Takie działanie przeczy regułom stanowienia aktu prawa miejscowego, wynikającym z ww. załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Ponadto w części V. OŚWIADCZENIA wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik nr 2 do badanej uchwały zawarto postanowienie, cyt. „3. W przypadku otrzymania dotacji zobowiązuję się do wydatkowania przyznanych środków na realizację wskazanego zadania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2023 r. poz. 1605 z późn. zm.), jeśli z mocy tej ustawy zobowiązany jestem do jej stosowania”.

W ocenie Kolegium Izby zamieszczenie w badanej uchwale postanowienia zobowiązującego podmiot do wydatkowania przeznaczonych środków na realizację wskazanego zadania zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych nie mieści się w zakresie kompetencji organu stanowiącego, określonym w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, stanowi więc jego przekroczenie.

Jednocześnie w części V. OŚWIADCZENIA wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik nr 2 do badanej uchwały, zawarto następujące postanowienia, cyt. „W przypadku stwierdzenia, że we wniosku podano nieprawdziwe dane, Wójt Gminy Dębe Wielkie zastrzega sobie prawo do żądania zwrotu udzielonej dotacji.” Cytowana regulacja stanowi modyfikację przepisów art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który dotyczy także zwrotu dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości oraz znajduje się poza delegacją wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zawieranie w akcie prawa miejscowego zapisów nie mających oparcia w przepisie kompetencyjnym stanowi jego naruszenie.

Mając na uwadze powyższe, w tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący  
Wojciech Tarnowski