



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 22 sierpnia 2024 r.

Poz. 8084

### UCHWAŁA NR 8.178.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 26 marca 2024 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXXVIII/339/24 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z dnia 27 lutego 2024 r. o zmianie uchwały w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru 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 LXXVIII/339/24 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z dnia 27 lutego 2024 r. o zmianie uchwały w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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.).

**§ 2.** Na niniejszą uchwałę służy Gminie Wyśmierzyce 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 5 marca 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LXXVIII/339/24 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z dnia 27 lutego 2024 r. o zmianie uchwały w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru 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.**

W § 1 badanej uchwały Rada Miejska w Wyśmierzycach postanowiła, cyt. „W załączniku Nr 1 do uchwały Nr LXVII/294/23 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z dnia 23.05.2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, wprowadza się następujące zmiany: 1) po §8 dodaje się §8a w brzmieniu: »§ 8a. W przypadku dotacji dofinansowanej ze środków pochodzących z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków zastosowanie mają

postanowienia niniejszej uchwały, z wyłączeniem §3 ust. 2, §6, §7, §8 oraz uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków«.”.

Kolegium Izby wskazuje, że delegacja - zawarta w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - daje podstawę prawną radzie gminy/radzie powiatu/sejmikowi województwa 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 realizowany jest przez Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. Dofinansowanie z Programu przeznacza się 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. Program jest realizowany ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 z późn. zm.).

Program określa zasady rozdziału i przekazywania:

- 1) gminom,
- 2) powiatom,
- 3) województwom,

– dofinansowania na realizację zadań inwestycyjnych, mających na celu przeciwdziałanie COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327 z późn. zm.), przyznawanego na podstawie promes udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, o których mowa w art. 69a ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. Program określa zasady i tryb udzielenia dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. 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 ocenie Kolegium Izby brak jest materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego przez Radę Miejską w Wyśmierzycach na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w ramach Programu. Zgodnie z Programem, dofinansowanie może być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących udzielenie przez wnioskodawcę dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na nakłady konieczne, określone w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, o którym mowa w art. 8 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami lub znajdującym się w ewidencji zabytków wskazanej w art. 22 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

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 celu realizacji Programu gmina powinna złożyć wniosek o dofinansowanie z Programu, a dla tych czynności nie jest wymagana odrębna uchwała organu stanowiącego.

Ponadto należy również wskazać, że zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminie na podstawie upoważnień zawartych w ustawach, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W związku z powyższym Rada Miejska w Wyśmierzycach, 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 odrębnej uchwale, natomiast nie posiada ustawowej delegacji do podjęcia osobnej uchwały w celu realizacji Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (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).

Rada Miejska w Wyśmierzycach, podejmując uchwałę w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Wyśmierzyce wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków – Polski Ład, działała bez podstawy prawnej, bowiem przepisy ustawy nie dają możliwości do podjęcia przedmiotowej uchwały.

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 upoważniającym do podjęcia danego aktu prawnego.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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 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 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. 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 kompetencję do podejmowania uchwał ...” oraz wyrok NSA 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 konsekwencji należy uznać, że badana uchwała została podjęta bez podstawy prawnej, co istotnie narusza art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

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

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium  
**Bożena Zych**