



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 22 sierpnia 2024 r.

Poz. 8085

UCHWAŁA NR 8.179.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 26 marca 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 422.LVII.2024 Rady Gminy Mochowo z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Mochowo wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków 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 422.LVII.2024 Rady Gminy Mochowo z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Mochowo wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz 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 Mochowo 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 7 marca 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr 422.LVII.2024 Rady Gminy Mochowo z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Mochowo wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków 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.

Rada Gminy Mochowo 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 Mochowo w ramach Rządowego Programu Odbudowy

Zabytków. Organ stanowiący Gminy Mochowo 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 nr 1 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 zgłoszenia do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi”;
 - w § 1 uchwały postanowiono, cyt. „Uchwała określa zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Mochowo, 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 postanowiono, cyt. „Na dotację o której mowa w ust. 2 składa się 98% z Programu oraz 2% z budżetu Gminy Mochowo z zastrzeżeniem ust. 4 i ust. 5.”;
 - w § 2 ust. 4 uchwały postanowiono, 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 postanowiono, 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 postanowiono, cyt. „Dotacja zostanie wypłacona po otrzymaniu przez Gminę Mochowo dofinansowania w ramach Programu i po zakończeniu realizacji zadania inwestycyjnego lub jego wydzielonego etapu”;
 - w § 5 uchwały postanowiono, cyt. „Decyzję o przyznaniu dotacji podejmuje Rada Gminy Mochowo w formie odrębnej uchwały, pod warunkiem przyznania przez Bank Gospodarstwa Krajowego Gminie Mochowo wstępnej promesy na udzielenie dotacji na dofinansowanie z programu.”;
 - w zakresie oświadczeń zamieszczonych we wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącym Załącznik nr 1 do uchwały 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,
 - 3) na dzień złożenia wniosku nie podjęto żadnych działań w kierunku wyłonienia Wykonawcy prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych objętym wnioskiem”.

Analiza zapisów badanej uchwały wskazuje, iż została ona podjęta na potrzeby udzielenia dotacji finansowanej jedynie ze środków uzyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, przyjętego uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Kolegium Izby zauważa, iż 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 zabytków 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. Zasady, o których mowa w art. 81 ust. 1 ww. ustawy, należy rozumieć

jako ogólne i generalne postanowienia określające, 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 udzielona dotacja.

Natomiast Rządowy Program Odbudowy Zabytków, zwany dalej także Programem, realizowany jest przez Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. Dofinansowanie z Programu przeznaczają 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. Zgodnie z Programem, dofinansowanie może być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących udzielenie dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na nakłady konieczne określone w art. 77 ww. ustawy, 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.

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 żaden z wyżej wymienionych przepisów ani żaden inny obowiązujący przepis prawa, nie daje kompetencji organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w związku z uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Podstawą uczestnictwa w Programie jest złożenie wniosku przez zainteresowaną jednostkę samorządu terytorialnego, a dla tych czynności nie jest wymagana odrębna uchwała organu stanowiącego.

Dodatkowo należy zaznaczyć, iż zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze gminy.

Jak już wcześniej wskazano, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może podjąć uchwałę określającą zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Nie posiada natomiast 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 Gminy Mochowo, podejmując uchwałę w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Mochowo wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, 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 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 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