



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 28 lutego 2024 r.

Poz. 2566

UCHWAŁA NR 28.454.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 5 grudnia 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXVII/649/23 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 30 października 2023 r. w sprawie zasad udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze Gminy Grójec

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 LXVII/649/23 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 30 października 2023 r. w sprawie zasad udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze Gminy Grójec, z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702), art. 71 ust. 1, art. 77 pkt 2, art. 78 ust. 2, art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 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) a także art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Grójec 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 listopada 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LXVII/649/23 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 30 października 2023 r. w sprawie zasad udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze Gminy Grójec.

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 Miejska w Grójcu określiła zasady udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze Gminy Grójec.

W § 3 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu postanowiła, cyt. „O dotację może się ubiegać każdy podmiot będący właścicielem lub posiadaczem zabytku, a także podmiot, który do tego zabytku posiada tytuł prawny wynikający z użytkowania wieczystego, ograniczonego prawa rzeczowego, trwałego zarządu albo stosunku zobowiązaniowego (...)”.

Z treści cytowanego zapisu wynika, że procedura podejmowania badanej uchwały musi uwzględniać przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Mając zatem na uwadze, iż udzielenie pomocy publicznej następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej, zdaniem Kolegium Izby projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w celu uzyskania ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Również z tego samego powodu, w trybie art. 7 ust. 3a powołanej ustawy, z uwagi na fakt, że prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, mogą dotyczyć także budynków służących działalności rolniczej, projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Z ustaleń Kolegium Izby wynika, iż co prawda projekt badanej uchwały został przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jednak Rada Miejska w Grójcu podjęła badaną uchwałę przed wydaniem przez ww. organy zastrzeżeń. Tym samym w ocenie Kolegium Izby Rada Miejska w Grójcu dopuściła się naruszenia procedury podejmowania uchwał, co zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, należy zaliczyć do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13). W konsekwencji należy uznać, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Analiza badanej uchwały prowadzi do wniosku, że Rada Miejska w Grójcu zawarła w niej szereg zapisów wykraczających poza delegację ustawową.

W § 1 ust. 1 pkt 4 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu postanowiła, cyt. „Uchwała określa: (...) postanowienia, jakie winna zawierać umowa o udzielenie dotacji;” jednocześnie w § 8 ust. 1 wskazała niezbędne elementy umowy.

Kolegium Izby wskazuje, iż stosownie do dyspozycji zawartej w art. 250 ustawy o finansach publicznych, do wyłącznej kompetencji zarządu, a nie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, należy zawarcie umowy o udzielenie dotacji, w tym określenie jej obligatoryjnych elementów, sformułowanych na podstawie upoważnienia ustawowego. Wobec powyższego Rada Miejska w Grójcu nie posiadała kompetencji do wskazania w treści aktu prawa miejscowego, jakiego rodzaju elementy umowy miałyby być zawarte w umowie z potencjalnym beneficjentem dotacji.

W § 1 ust. 1 pkt 5 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu wskazała, cyt. „Uchwała określa: (...) zasady rozliczania dotacji, kontroli rozliczania i zwrotu dotacji do budżetu Gminy Grójec;” jednocześnie kwestie te zostały uregulowane odpowiednio w § 10, § 9 oraz § 11 badanej uchwały.

W § 10 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Grójcu postanowiła, cyt. „W celu rozliczenia dotacji beneficjent w sposób i w terminach określonych w umowie składa Burmistrzowi Gminy i Miasta Grójec sprawozdanie z wykonania prac lub robót budowlanych”. W ust. 2, 3 i 4 ww. paragrafu wskazała elementy sprawozdania, jego wzór i sposób złożenia. Natomiast w ust. 5 tego paragrafu zawarła regulację o treści, cyt. „Podmiot przyjmujący dotację zobowiązany jest przechowywać przez okres nie krótszy niż pięć lat dokumentację związaną z realizacją umowy o udzielenie dotacji, licząc od dnia jej rozliczenia”.

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 Miejska w Grójcu, postanawiając o sposobie, terminie, etapach rozliczenia dotacji, a także wskazując dokumenty niezbędne do przedłożenia w tym procesie (tj. sprawozdanie), istotnie naruszyła art. 250 pkt 3 przytoczonej ustawy. Ponadto postanowienia zawarte w ww. ust. 5 nie znajdują podstawy prawnej w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Nałożenie na beneficjenta dotacji obowiązku przechowywania dokumentacji przez okres nie krótszy niż pięć lat wykracza poza delegację ustawową. Powyższy obowiązek może wynikać

jedynie z przepisów ustawowych. Takiego obowiązku nie nakłada ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w związku z tym nie może ich nakładać w uchwale organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W § 9 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu zawarła postanowienia dotyczące przepisów kontrolnych. Zdaniem Kolegium Izby, zawarte w dyspozycji art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami upoważnienie organu stanowiącego – w zakresie określenia zasad udzielania dotacji celowej – nie obejmuje swoim zakresem kontroli faktycznego wykonania zadania oraz kontroli sposobu wykorzystania dotacji. Jednocześnie Kolegium Izby zwraca uwagę, iż zapisy dotyczące kontroli czy też sprawdzania rzeczywistego przebiegu realizacji celów są kompetencją organu wykonawczego i powinny ograniczać się wyłącznie do zawarcia ich w umowie w sprawie udzielenia dotacji.

W § 11 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Grójcu zawarła, cyt. „W przypadku częściowego lub całkowitego niewykonania dotowanego zadania z przyczyn leżących po stronie beneficjenta lub wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, odpowiednia część przekazanych środków dotacji podlega zwrotowi do budżetu Gminy Grójec na zasadach określonych w umowie”.

Kolegium Izby wskazuje, iż zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w przepisach ustawy o finansach publicznych, dlatego też nie ma podstaw prawnych do odrębnego ich regulowania i powielania w aktach prawa miejscowego. W sytuacji bowiem, gdy w odrębnych ustawach brak jest uregulowań określających zasady i tryb zwrotu dotacji, stosuje się w tym zakresie przepisy ustawy o finansach publicznych.

Ponadto w § 1 ust. 1 pkt 6 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu postanowiła, cyt. „Uchwała określa: (...) sposób ewidencjonowania i upowszechniania informacji o udzielonych dotacjach”, jednocześnie w § 12 ust. 1 wskazała, cyt. „Burmistrz prowadzi zestawienie danych o udzielonych dotacjach oraz informuje inne organy uprawnione do udzielania dotacji na prace lub roboty budowlane przy zabytkach, o dotacjach przyznanych przez Radę Miejską w Grójcu”. W ust. 2 ww. paragrafu wskazała, jakie elementy powinno zawierać zestawienie danych dla każdej udzielonej dotacji.

Zdaniem Kolegium Izby takimi zapisami Rada Miejska w Grójcu wykroczyła 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 zadanie może być udzielana dotacja.

W § 2 ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu ustaliła zapis, cyt. „Do zamówień na dostawy oraz usługi i roboty budowlane opłacanych ze środków pochodzących z dotacji zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (...)”. Następnie w Załączniku nr 1 do badanej uchwały pn. „WNIOSEK O UDZIELENIE DOTACJI Z BUDŻETU GMINY GRÓJEC NA PRACE KONSERWATORSKIE, RESTAURATORSKIE LUB ROBOTY BUDOWLANE PRZY ZABYTKU WPISANYM DO REJESTRU ZABYTKÓW, POŁOŻONYM NA OBSZARZE GMINY GRÓJEC”, w części G określiła, że beneficjent ma złożyć oświadczenia o treści, cyt. „1. Oświadczam, iż w przypadku otrzymania dotacji zobowiązuje się do wydatkowania przeznaczonych środków na realizację wskazanego zadania, zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (...)” oraz, cyt. „4. Oświadczam, że wszystkie zadeklarowane środki finansowe, za wyjątkiem wnioskowanej kwoty dotacji, są faktycznie posiadanymi środkami.”

Zamieszczenie w badanej uchwale zobowiązania dotowanego do stosowania przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz do złożenia oświadczenia o zobowiązaniu się do wydatkowania przeznaczonych środków na realizację wskazanego zadania zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych, a także zadeklarowanie, że środki finansowe, za wyjątkiem wnioskowanej kwoty dotacji, są faktycznie posiadanymi środkami, nie mieszczą się w zakresie kompetencji organu stanowiącego, określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Dalej w § 5 pkt 11 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Grójcu postanowiła, cyt. „We wniosku o przyznanie dotacji należy wskazać: (...)

11) wykaz prac lub robót budowlanych wykonanych przy danym zabytku w okresie 5 lat poprzedzających dzień złożenia wniosku z podaniem łącznej wysokości nakładów, w tym wysokości i źródeł dofinansowania otrzymanego ze środków publicznych;”.

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 § 7 ust. 1 badanej uchwały organ stanowiący postanowił, cyt. „Dotacje przyznaje Rada Miejska w Grójcu w drodze uchwały”. Z kolei w ust. 2 tego paragrafu wskazał, cyt. „Wysokość tych dotacji jest każdorazowo zapisana w uchwale Rady Miejskiej w Grójcu wraz z określeniem nazwy podmiotu oraz rodzaju prac lub robót budowlanych, na które przyznano dotację”.

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 bowiem zasad przyznawania dotacji utożsamiać ze wskazywaniem elementów, jakie powinna zawierać uchwała przyznająca dotację 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”.

Zapisy wykraczające poza delegację ustawową znajdują się również w Załączniku nr 1 do badanej uchwały. W harmonogramie i kosztorysie całkowitych kosztów zadania postawiono wymóg wskazania kosztu ogółem „brutto”, kwoty wnioskowanej ze środków Gminy Grójec „brutto”, środków własnych „brutto” oraz innych źródeł „brutto”. W ocenie Kolegium Izby postanowienie badanej uchwały w zakresie wyrazów „brutto” wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu 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 źródeł finansowania pod względem podatkowym, a w tym m.in. wyliczania dotacji z podatkiem VAT i 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).

Kolegium Izby zauważa również, iż w badanej uchwale Rada Miejska w Grójcu dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów prawa materialnego.

W § 2 ust. 1 pkt 2 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu postanowiła, cyt. „Z budżetu Gminy Grójec mogą być udzielane dotacje celowe na sfinansowanie prac lub robót budowlanych przy zabytku, jeżeli zabytek ten łącznie spełnia następujące kryteria: (...)

2) jest dostępny publicznie;”.

Z kolei w § 8 ust. 4 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu zawarła, cyt. „Podmiot, któremu przyznano dotację ma obowiązek zapewnić dostępność obiektu dla społeczności lokalnej i turystów oraz umieszczenia informacji na obiekcie o dofinansowaniu prac lub robót budowlanych z budżetu Gminy Grójec, na zasadach określonych w umowie”.

W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska w Grójcu w sposób nieuprawniony ograniczyła zakres przeznaczenia dotacji wyłącznie do zabytków znajdujących się na terenie Gminy, będących obiektami dostępnymi publicznie oraz zobowiązała podmioty, którym przyznano dotację do zapewnienia dostępności obiektu dla społeczności lokalnej i turystów, czym w sposób istotny naruszyła przepisy art. 71 ust. 1 oraz art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Powyższe ograniczenia prowadzą bowiem do zawężenia kręgu podmiotów mogących uzyskać dotację, jak i zakresu przeznaczenia dotacji, co jest de facto modyfikacją regulacji ustawowej.

Dodatkowo Kolegium Izby zauważa, iż zobowiązanie ubiegającego się o dotację do umieszczenia informacji na obiekcie o dofinansowaniu prac lub robót budowlanych z budżetu Gminy Grójec, wykracza poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Dalej w § 2 ust. 1 pkt 3 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu wskazała, cyt. „Z budżetu Gminy Grójec mogą być udzielane dotacje celowe na sfinansowanie prac lub robót budowlanych przy zabytku, jeżeli zabytek ten łącznie spełnia następujące kryteria:(...)”

3) posiada istotne znaczenie historyczne, artystyczne lub kulturowe dla mieszkańców Gminy Grójec”.

Stosownie do dyspozycji zawartej w art. 78 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jeżeli zabytek, wpisany do rejestru, 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. W ocenie Kolegium Izby, Rada Miejska w Grójcu wprowadzając zapis, iż zabytek posiada istotne znaczenie historyczne, artystyczne lub kulturowe dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 78 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Następnie w § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Grójcu wskazała, cyt. „O dotację może ubiegać się każdy podmiot będący właścicielem lub posiadaczem zabytku, a także podmiot, który do tego zabytku posiada tytuł prawny do zabytku wynikający z użytkowania wieczystego, ograniczonego prawa rzeczowego, trwałego zarządu albo stosunku zobowiązaniowego, z uwzględnieniem zapisu § 2 ust. 1”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia te stanowią nieuprawnioną modyfikację art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zgodnie, z którym 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. Ww. zapisem określono zatem zakres podmiotowy finansowania opieki nad zabytkami.

Rada Miejska w Grójcu zacytowanym zapisem badanej uchwały odmiennie określiła krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o udzielenie dotacji z budżetu gminy, ustalając, że o dotację może ubiegać się posiadacz zabytku, niezależnie od tego, czy posiada tytuł prawny do zabytku. Zapisy takie stanowią nieuprawnioną modyfikację przepisów aktu wyższego rzędu.

Przywołany art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa ogólną zasadę finansowania opieki nad zabytkami przez prawnych dysponentów zabytków. Dla podmiotowego zakresu obowiązku finansowania opieki nad zabytkami znaczenie ma jedynie to, czy przysługuje mu do niego określony tytuł prawny. W ramach kompetencji określonej w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Rada Miejska w Grójcu nie posiadała uprawnień do odmiennego określenia kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację, niż ustalony w art. 71 ust. 1 tej ustawy.

Badana uchwała jest aktem 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. 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, a także WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22.

W § 2 ust. 2 pkt 2 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu wskazała, cyt. „Dotacja może zostać udzielona na dofinansowanie nakładów koniecznych, określonych w art. 77 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tj.: (...)

2) przeprowadzenie badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych.”.

Postanowienia badanej uchwały w powyższym zakresie są sprzeczne z art. 77 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi, iż dotacja może obejmować nakłady konieczne na przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych. Przedmiotowy przepis nie przewiduje czynności związanych z przeprowadzeniem badań archeologicznych.

Rada Miejska w Grójcu, postanawiając w § 2 ust. 2 pkt 2 badanej uchwały, że dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane może zostać udzielona na przeprowadzenie badań archeologicznych, dokonała regulacji wykraczającej poza ustawowy katalog nakładów koniecznych określony w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i zarazem sprzecznej z art. 77 pkt 2 tej ustawy. Ponadto rozszerzenie zakresu dotacji udzielanej z budżetu Gminy Grójec o przeprowadzenie badań archeologicznych 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.

Kolegium Izby zauważa również, że niektóre zapisy badanej uchwały mogą prowadzić do niedopuszczalnego w akcie prawa miejscowego luzu interpretacyjnego.

W § 6 ust. 8 przedmiotowej uchwały zawarto postanowienia, cyt. „W trakcie sprawdzenia wniosku, wnioskodawca ma możliwość jednorazowej poprawy błędów i uzupełnienia braków, w terminie 7 dni od momentu otrzymania stosowej informacji”.

W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska w Grójcu nie może udzielić uprawnienia, polegającego na żądaniu uzupełnienia, cyt. „braków” nie precyzując, jakie to mogą być braki. Z zapisów badanej uchwały powinno wynikać, o jakie braki chodzi. Brak doprecyzowania zapisów we wskazanym zakresie, mógłby doprowadzić do swobody działania komórki organizacyjnej urzędu w przypadku oceny i wyboru wniosku. Powyższe postanowienia badanej uchwały pozwalałyby na nierówne traktowanie podmiotów ubiegających się o dotację, gdyż Burmistrz Gminy i Miasta Grójec miałby możliwość żądania dowolnych informacji i dokumentów od wnioskodawców, a ich niezłożenie i nieuzupełnienie skutkowałoby pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia.

Następnie w Załączniku nr 1 do badanej uchwały w części C.”SZCZEGÓŁOWE INFORMACJE O ZABYTKU ORAZ ZAKRES PRAC:” w pkt 1 oraz w części E.”WYKAZ DOKUMENTÓW WYMAGANYCH PRZY SKŁADANIU WNIOSKU” w pkt 2 użyto wyrazów, cyt. „itp.”, „np.”.

W ocenie Kolegium Izby powyższe zapisy mogą prowadzić do wystąpienia nie tylko niedozwolonego luzu interpretacyjnego, ale również do uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie.

W § 4 ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu ustaliła, cyt. „W przypadku, jeżeli stan zachowania zabytku, o który mowa w § 1 ust. 1, wymaga niezwłocznego podjęcia prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, dotacja może być również udzielona do wysokości 100 % nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót”.

Powyższy zapis - w zakresie odesłania do § 1 ust. 1 - nie można uznać za prawidłowy, ponieważ ten paragraf nie zawiera uregulowań odnośnie zabytku. Wprowadzając w treści uchwały błędne odesłanie do niewłaściwej jednostki redakcyjnej, organ stanowiący doprowadził do sytuacji mogącej prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego.

Kolegium Izby zwraca również uwagę, że pozostawienie w Załączniku nr 1 do badanej uchwały luk w zapisach w zakresie objaśnień do indeksu górnego dwa i trzy oraz w części G.”OSWIADCZENIA” ust. 2, cyt. „(...) uchwały Nr(...)” 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.

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. 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 (tak: wyrok NSA (do 31.12.2003 r.) w Gdańsku 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 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22).

Już na marginesie wskazać należy, że w § 6 ust. 4 badanej uchwały ustalono, cyt. „Wnioski o udzielenie dotacji złożone po terminie, o którym mowa w pkt 1 zostaną zwrócone wnioskodawcom bez rozpatrzenia” oraz w ust. 6 tego paragrafu, wskazano, cyt. „Złożenie wniosku o udzielenie dotacji, o którym mowa w pkt 1. nie jest równoznaczne z przyznaniem dotacji, nie gwarantuje się również przyznania dotacji w wysokości oczekiwanej przez składającego wniosek”. Organ stanowiący przy redagowaniu tych przepisów posłużył się nieistniejącą jednostką redakcyjną punkt (pkt), podczas gdy w treści § 6 występują jedynie ustępy (ust.). W świetle § 124 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf (§), natomiast paragrafy można dzielić na ustępy, a dopiero ustępy na punkty.

Reasumując, badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski