



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia poniedziałek, 29 kwietnia 2024 r.

Poz. 2494

### UCHWAŁA NR 0102-203/24

#### KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 17 kwietnia 2024 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr LXII/405/9/2024 Rady Gminy Płońska z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych lub znajdujących się na terenie Gminy Płońska .

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie 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) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

uchwała co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr LXII/405/9/2024 Rady Gminy Płońska z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych lub znajdujących się na terenie Gminy Płońska.

Uzasadnienie

W dniu 28 marca 2024 r. Rada Gminy Płońska podjęła uchwałę Nr LXII/405/9/2024 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych lub znajdujących się na terenie Gminy Płońska.

W dniu 5 kwietnia 2024 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 10 kwietnia 2024 r. zawiadomiono Gminę Płońska, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 17 kwietnia 2024 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Płońska nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby, badając przedmiotową uchwałę stwierdziło co następuje:

Zgodnie z 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 ze zm.) w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

W badanej uchwale Rada Gminy Płońska określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków. W §7 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: "Wnioski, o których mowa w § 5, składa się do Wójta Gminy Płońska". Z powyższego zapisu wynika, że Rada Gminy Płońska nie ustaliła terminu w jakim wnioskodawca jest zobowiązany złożyć wniosek o przyznanie dotacji, poprzez co, w istotny sposób naruszyła art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny być wewnętrznie spójne. Kolegium Izby stwierdza, że 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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż jest adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegacje nałożone przez ustawodawcę.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego, powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. ISA/Op 37/09). Także przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji ustawowych.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że określenie przez organ stanowiący ram czasowych prowadzenia naboru wniosków jest istotną częścią trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Brak wyznaczenia terminu składania wniosków o przyznanie dotacji oznacza, iż Rada Gminy Płońska nie określiła, w sposób właściwy wymogów formalnych, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. Stanowi to istotne naruszenie delegacji zawartej w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresie, w jakim obliguje on organ stanowiący do ustalenia trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Wyznaczenie tego terminu przyporządkowane jest do trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, co oznacza, że jego określenie należy do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby wskazuje, że w odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajduje zastosowanie przepis § 135 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zapisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że określenie „tryb” należy odnosić do czynności o charakterze materialno-technicznym, proceduralnym. W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2008 r. I SA/Po 151/07, Sąd stwierdził iż „przez tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymogi formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji”.

Kolegium Izby wyraża stanowisko, że pod pojęciem „zasady udzielania dotacji celowej” należy rozumieć reguły określające przesłanki merytoryczne o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym, których spełnienie przez potencjalnego dotowanego stanowi główny warunek ubiegania się o dotację, a także normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym można ją przekazać oraz rodzaj zadań, na które może być udzielona. 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 (patrz: 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).

Ponadto Rada Gminy Płońska w przedmiotowej uchwale postanowiła:

1)w § 3, że: „O dotację ubiegać się mogą podmioty posiadające tytuł prawny do zabytku, o którym mowa w § 1, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego. W szczególnie uzasadnionych przypadkach o dotację mogą ubiegać się podmioty będące posiadaczami samoistnymi zabytku, o którym mowa w § 1”. Kolegium Izby wskazuje, że krąg podmiotów, którym przysługuje prawo do otrzymania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, określony został w art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z ww. przepisem 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. Rada Gminy Płońska ustalając w § 3 uchwały krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Płońska, postanowiła że w szczególnie uzasadnionych przypadkach o dotacje mogą się ubiegać także podmioty będące posiadaczami samoistnymi zabytku. W świetle ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dla podmiotowego zakresu obowiązku finansowania opieki nad zabytkami znaczenie ma to, czy dysponentowi zabytku przysługuje określony tytuł prawny do zabytku. Może to być tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego. Z zestawienia tytułów prawnych wymienionych w art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika zatem, że obowiązki w zakresie finansowania opieki nad zabytkami nie obciążają faktycznych posiadaczy zabytków. Zgodnie z art. 336 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.) posiadaczem rzeczy jest ten kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny). Zatem posiadanie określa się jako stan faktyczny określonego władztwa nad rzeczą i nie może być utożsamiane z tytułem prawnym, o którym mowa w art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ponadto w § 5 ust. 2 pkt 2 Rada Gminy Płońska postanowiła, że do wniosku należy dołączyć dokument potwierdzający posiadanie samoistne,

2)w § 5 ust. 1 pkt 3 oraz w pkt III – Budżet przedsięwzięcia ppkt 3 wniosku o udzielenie dotacji stanowiącego załącznik do uchwały Nr LXII/405/9/2024, iż wniosek o udzielenie dotacji powinien zawierać min. wykaz prac wykonanych przy zabytku w okresie 3 lat poprzedzających dzień złożenia wniosku. Udzielenie dotacji nie może być uzależnione od ilości i zakresu wykonanych w poprzednich latach prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy danym zabytku. Wniosek winien być rozpatrywany w oparciu o aktualne potrzeby związane z zapewnieniem ochrony substancji zabytkowej,

3)w § 5 ust. 2 pkt 4 oraz we wniosku o udzielenie dotacji stanowiącego załącznik do uchwały

Nr LXII/405/2024, że do wniosku należy dołączyć aktualny odpis właściwego rejestru w przypadku podmiotów tam zarejestrowanych. Takie sformułowanie nie daje pewności adresatowi aktu, z jakiego konkretnie rejestru odpis ma załączyć. Zapis ten jest nieczytelny i niezrozumiały dla potencjalnego podmiotu wnioskującego. Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy,

4)w § 8 ust. 3 że: „Dotacje, na wniosek Wójta Gminy Płońska, przyznaje Rada Gminy Płońska w drodze uchwały”. Powyższe postanowienie Rady Gminy Płońska pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi o wyłącznej kompetencji organu stanowiącego do udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane. Kolegium Izby stwierdza, że nie można uzależniać decyzji rady gminy odnośnie przyznania dotacji od uprzedniego wniosku wójta gminy w tym zakresie. Skoro ustawodawca przyznał radzie prawo decydowania o udzieleniu dotacji, może

ona tego dokonywać samodzielnie, bez wniosku wójta gminy. Do zadań wójta gminy, jako organu wykonawczego należy jedynie zebranie wniosków, dokonanie ich sprawdzenia pod względem formalnym i przedstawienie radzie, która decyduje o udzieleniu dotacji,

5)w § 8 ust. 4 że: „Szczegółowe zasady dotyczące przygotowania, realizacji i rozliczenia prac opisanych w § 2, określone zostaną w drodze zarządzenia Wójta Gminy Płońska”. Kolegium Izby stwierdza, że na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami to Rada Gminy Płońska powinna określić zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków i kompetencji w tym zakresie nie może przekazać organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. W odniesieniu do dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków pochodzącej z budżetu samorządu terytorialnego brak jest w przedmiotowej ustawie przepisów regulujących tryb i zasady jej rozliczania, brak też jest upoważnienia dla regulowania tej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego, zatem w tej materii powinny mieć zastosowanie przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz.1270 ze zm.). Sposób rozliczania dotacji wynika z art. 250 ww. ustawy i stanowi kompetencje organu wykonawczego, który w umowie zawieranej z beneficjentem dotacji określa stosowne elementy, w tym wymienione w art. 250 ustawy o finansach publicznych,

6)w § 9 że: „Rozliczenie dotacji, zwrot dotacji niewykorzystanej lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem następuje w trybie i na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych oraz aktach prawa miejscowego”. Zasady i tryb zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej w nienależnie lub w nadmiernej wysokości normowane są przepisami art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych, a sposób rozliczania dotacji wynika z normy art. 250 ww. ustawy. Przepisy aktów prawa miejscowego w tej materii nie mają zastosowania.

Rada Gminy Płońska wprowadzając powyższe postanowienia, w ocenie Kolegium Izby, przekroczyła ustawowe upoważnienie wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, czym w istotny sposób naruszyła wyżej wymieniony przepis.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz prawny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Gminy Płońska podejmując uchwałę Nr LXII/405/9/2024 Rady Gminy Płońska z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Płońska, nie dopełniła ciężącego na niej ustawowego obowiązku, w zakresie wyznaczenia terminu składania wniosków o przyznanie dotacji, a także wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, co stanowi istotne naruszenie tej normy prawnej, skutkujące stwierdzeniem nieważności ww. uchwały w całości.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjęć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

*Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.*

Prezes

Bogdan Gaber