



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia środa, 27 grudnia 2023 r.

Poz. 12458

### UCHWAŁA NR 29/1538/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 19 grudnia 2023 r.

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) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

#### **stwierdza nieważność**

uchwały Nr LIX/432/23 Rady Miejskiej w Rychwale z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, znajdującym się na terenie gminy Rychwał, w części obejmującej:

– w § 8 ust. 7 i ust. 8,

– załącznik Nr 2 pn. "Sprawozdanie z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków",

– w załączniku nr 1 pn. "Wniosek o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków" zapisy:

o w pkt IV "Oświadczenia", ppkt 7 o treści: *Oświadczam, że zalegam / nie zalegam\* / że wnioskodawca zalega / nie zalega\* z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych,*

o w pkt V. „Wykaz załączników wymaganych przy składaniu wniosku”:

- Lp. 1. wyrażenie w brzmieniu: *lub gminnej ewidencji zabytków,*

- Lp. 6. oraz Lp. 11. wyrażenie w brzmieniu: *Inne,*

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 7 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Rychwale powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określiła zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, znajdujących się na terenie gminy Rychwał.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr LIX/432/23 Rady Miejskiej w Rychwale z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, znajdującym się na terenie gminy Rychwał, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 19 grudnia 2023 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach. Jak stanowi art. 7 ust. 1 pkt 9 ww. ustawy do zadań własnych gminy należą sprawy kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub ujętego w gminnej ewidencji zabytków jest 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.), zgodnie z którym 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.

Rada Miejska w Rychwale, wypełniając dyspozycję wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zdecydowała o podjęciu uchwały w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, znajdujących się na terenie gminy Rychwał.

Przy podejmowaniu badanej uchwały zostały spełnione wymogi wynikające z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

W postanowieniach § 8 ust. 7 i ust. 8 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż: *"W celu rozliczenia dotacji wnioskodawca w sposób i w terminie określonym w umowie składa Burmistrzowi Rychwała sprawozdanie z wykorzystania udzielonej dotacji."*; *Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały"*.

Rada postanowiła o ustaleniu wzoru sprawozdania z wykonania prac, który stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały pn. *"Sprawozdanie z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków"*.

W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska stanowiąc w badanej uchwale w zakresie sprawozdania z wykonania prac wykroczyła poza dyspozycję przepisu 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.), który uprawnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jedynie do określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Właściwość rad gmin odnośnie stanowienia w przedmiotowym zakresie, winna być rozumiana jako uprawnienie do określenia ogólnych i generalnych postanowień określających komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw, wykładni, norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP, w brzmieniu: *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, w tym przypadku w przepisie art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zawarta w tym artykule norma kompetencyjna, upoważnia organ stanowiący do określenia zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), w którym sąd 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. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia (...)*.

Podkreślić należy, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Przepis kompetencyjny mówi wprost jedynie o „zasadach udzielania dotacji”, a więc nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do określenia trybu i zasad rozliczania dotacji. Powyższe potwierdza stanowisko zawarte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 r. (sygn. akt IV SA/Po 160/17), zgodnie z którym: *z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej, a już nie trybu, sposobu czy warunków jej rozliczenia oraz kontroli zleconych zadań.*

Jak wskazano powyżej, uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie nie tylko normy, w której upoważnienie jest zawarte, ale przede wszystkim konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienie zawarte w § 8 ust. 7 i 8 uchwały oraz załącznik Nr 2 do uchwały, naruszają prawo w sposób istotny.

W załączniku nr 1 do uchwały pn. "Wniosek o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków" w pkt V. pn. „Wykaz załączników wymaganych przy składaniu wniosku” pod Lp. 1. zawarto zapis o treści: *Decyzja o wpisie zabytku do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków (wraz z załącznikami, jeżeli decyzja takie posiada)*".

Zgodnie z art. 220 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.): *Organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli:*

- 1) *znane są one organowi z urzędu;*
- 2) *możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie:*
  - a) *posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych,*
  - b) *rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,*
  - c) *wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,*
  - d) *przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych).*

Z kolei w myśl przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:

1. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy. W gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte:

- 1) zabytki nieruchome wpisane do rejestru;
- 2) inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków;
- 3) inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków (art. 22 ust. 4 i 5).

2. Rejestr zabytków, zwany dalej "rejestrem", dla zabytków znajdujących się na terenie województwa prowadzi wojewódzki konserwator zabytków.

Rejestr prowadzi się w formie odrębnych ksiąg dla zabytków nieruchomości, ruchomych oraz archeologicznych (art. 8 ust. 1 i 2). Na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków informację o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 8 ust. 6).

W ocenie Kolegium Izby, Rada Miejska w Rychwale stanowiąc w badanej uchwale o obowiązku załączenia do wniosku o udzielenie dotacji „decyzji o wpisie do gminnej ewidencji zabytków” wykroczyła

poza swoje kompetencje ustawowe, wynikające z przepisów art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i w sposób istotny naruszyła przepisy art. 220 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Rada nałożyła na wnioskodawcę obowiązek przedłożenia dokumentów na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, które są znane organowi z urzędu i dane zawarte w tych dokumentach są możliwe do ustalenia przez organ na podstawie posiadanej przez niego ewidencji (gminnej ewidencji zabytków).

W związku z powyższym Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności zawartego w załączniku do uchwały w pkt V. „Wykaz załączników wymaganych przy składaniu wniosku” Lp. 1 wyrażenia w brzmieniu: „lub gminnej ewidencji zabytków”, z powodu istotnego naruszenia art. 220 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W załączniku nr 1, w pkt IV "Oświadczenia", w ppkt 7 Rada zawarła obowiązek złożenia oświadczenia w brzmieniu: *"Oświadczam, że zalegam / nie zalegam\* / że wnioskodawca zalega / nie zalega\* z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych"*.

W ocenie Kolegium Izby taki zapis przedmiotowej uchwały w sposób istotny narusza art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi ustawowe upoważnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały dotyczącej zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Rada Miejska jest zobowiązana do ścisłego przestrzegania granic ustawowego upoważnienia. Upoważnienie zawarte w art. 81 ust. 1 ww. ustawy nie przyznaje Radzie Miejskiej kompetencji do uzależnienia udzielenia konkretnemu podmiotowi dotacji celowej od spełnienia warunku niezalegania z opłatami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych. Ponadto taki warunek nie został określony w badanej uchwale. Zatem żądanie złożenia takiego oświadczenia stanowi nieuprawnione żądanie Rady względem podmiotu składającego oświadczenie.

Ograniczenie w dostępie do dotacji przez ustalenie obowiązku niezalegania z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych Gminy naruszałoby art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), który stanowi, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Z uwagi na to, że uchwała w § 3 wskazuje, że o udzielenie dotacji mogą ubiegać się podmioty posiadające tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkownika wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązującego, brak jest podstaw do ustanawiania przez Radę ograniczeń podmiotowych w tym zakresie. Rada nie może uzależniać przyznania dotacji od spełnienia warunków całkowicie niezwiązanych z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja.

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło stwierdzeniu nieważności w załączniku Nr 1 do uchwały w pkt IV pn. „Oświadczenia” w ppkt 5 oświadczenia w brzmieniu: *Oświadczam, że zalegam/nie zalegam\* / że wnioskodawca zalega / nie zalega\* z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych*.

Dalsza analiza załącznika Nr 1 do uchwały w pkt V pn. „Wykaz załączników wymaganych przy składaniu wniosku” Lp. 1 wykazała, że zdecydowano w ppkt 6 i 11 o żądaniu dodatkowych dokumentów/informacji pn. "Inne".

Odnosząc się do ww. zapisów Kolegium Izby wskazuje na dotychczasowy dorobek orzecniczy, w myśl którego uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. 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. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien 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., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05, gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) stwierdził m. in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...), muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Z przywołanych zapisów nie wynika bowiem jakich dodatkowych dokumentów/informacji może żądać podmiot przyznający dotację. Postanowienie o takim brzmieniu w uchwale jednostki samorządu terytorialnego może skutkować nierównym traktowaniem beneficjentów dotacji.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdza nieważność powyżej wskazanych zapisów.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.