



**Regionalna Izba Obrachunkowa
w Warszawie**

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel. (22) 628 28 62; 628 78 42
e-mail: warszawa@warszawa.rio.gov.pl




Warszawa, dnia 2 maja 2024 r.

KI.0011.247.2024.JZ

**Przewodniczący
Rady Gminy Małkinia Górna**
ul. Przedszkolna 1
07-320 Małkinia Górna

W załączeniu przekazuję uchwałę Nr 10.247.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2024 roku - w celu służbowego wykorzystania.

Z poważaniem

ZASTĘPCY PRZEWODNICZĄCY

Bogdan Dych

Załączniki:

Uchwała Nr 10.247.2024
wraz z uzasadnieniem
plik kart 2, str. 4

Otrzymują:

1 x Adresat
1 x Wójt Gminy
1 x aa.

Uchwała Nr 10.247.2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 23 kwietnia 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 457/LX/2024 Rady Gminy Małkinia Górna z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Małkinia Górna na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) 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 457/LX/2024 Rady Gminy Małkinia Górna z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Małkinia Górna na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, z powodu istotnego naruszenia art. 71 ust. 1, 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.), art. 81 ust. 1 w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), art. 81 ust. 1 w związku z art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych 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).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Małkinia Górna skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie. Do złożenia skargi na uchwałę doręczoną po upływie kadencji Rady Gminy Małkinia Górna, uprawniona jest Rada Gminy Małkinia Górna następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Małkinia Górna.

Uzasadnienie

W dniu 3 kwietnia 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 457/LX/2024 Rady Gminy Małkinia Górna z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Małkinia Górna na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji 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.

Badaną uchwałą określono zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Małkinia Górna na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków Gminy Małkinia Górna, które zamieszczono w jej załączniku, zwanym dalej załącznikiem do badanej uchwały.

W § 3 załącznika do badanej uchwały badanej uchwały Rada Gminy Małkinia Górna określiła krąg potencjalnych beneficjentów dotacji, wskazując, cyt. „O udzielenie dotacji, może ubiegać się osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna niezaliczana do sektora finansów publicznych, posiadająca tytuł prawny do zabytku, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu,

ograniczonego prawa rzeczowego, albo stosunku zobowiązaniowego, finansująca prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku.”

W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis w zakresie wyrazów, cyt. „niezaliczana do sektora finansów publicznych”, stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Oznacza to, że Rada Gminy Małkinia Górna, uchwalając ww. zapis, ograniczyła krąg podmiotów do jednostek organizacyjnych tylko tych niezaliczanych do sektora finansów publicznych. Stosownie do art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w trybie określonym odrębnymi przepisami, dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący powiatu na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale, przy czym przy ustaleniu tych zasad organ stanowiący zobowiązany jest uwzględnić obowiązujące przepisy normowanego zagadnienia. Odpowiednio do dyspozycji art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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. przepisem określono zatem zakres podmiotowy finansowania opieki nad zabytkami.

Kolegium Izby zauważa, iż w Załączniku Nr 1 do zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Małkinia Górna na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, stanowiącym „Wniosek o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków”, w części pn. „Dane Wnioskodawcy:” jako wnioskodawcę wskazano, cyt. „Osoba prawna”.

W art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, określającym zakres podmiotowy finansowania opieki nad zabytkami, ustawodawca wskazał, iż 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.

Mając zatem na uwadze brzmienie przywołanego art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Rada Gminy Małkinia Górna w Załączniku Nr 1 (wniosku) w części pn. „Dane Wnioskodawcy:” odmiennie określiła krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o udzielenie dotacji z budżetu Gminy, ustalając, że o dotację może ubiegać się m.in. osoba prawna (zamiast jednostka organizacyjna).

W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Małkinia Górna nie posiadała uprawnień do odrębnego określenia kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację niż ustalony w art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w związku z czym wskazanie - w części pn. „Dane Wnioskodawcy:” Załącznika Nr 1 do zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Małkinia Górna na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków - wnioskodawcy jako osoby prawnej w sposób istotny narusza cytowany przepis prawa.

Kolegium Izby wskazuje, iż ze względu na istotne naruszenie art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, poprzez odmiennie niż w ustawie określenie kręgu podmiotów mogących ubiegać się o udzielenie dotacji, należy stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w całości.

W § 7 ust. 1 załącznika do badanej uchwały postanowiono, cyt. „1. Dotacje przyznaje Rada Gminy Małkinia Górna w formie uchwały, w której określa się:

- 1) beneficjenta,
- 2) wykaz prac lub robót, na wykonanie których przyznano dotację,
- 3) kwotę przyznanej dotacji.”

W ocenie Kolegium Izby postanowienia w zakresie § 7 ust. 1 załącznika do badanej uchwały, jakie elementy ma zawierać uchwała Rady Gminy Małkinia Górna przyznająca dotację podmiotowi na

konkretny zabytek (która to uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego), wykraczają poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Prawem, a zarazem obowiązkiem organu stanowiącego jest ustalenie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane. Wszelkie inne regulacje, stanowią o przekroczeniu przez Radę Gminy Małkinia Górna zakresu upoważnienia ustawowego.

Kolegium Izby wskazuje również, iż w zapisy § 9 ust. 4 załącznika do badanej uchwały, w którym organ stanowiący uregulował treść umowy zawieranej pomiędzy Gminą Małkinia Górna, a podmiotem, któremu zostanie przyznana dotacja w wyniku rozpatrzenia wniosku, tj. cyt. „Umowa, o której mowa w ust. 1 określa w szczególności:

- 1) Szczegółowy opis przeznaczenia dotacji i termin jej wykorzystania,
 - 2) Wysokość przyznanej dotacji oraz sposób i zasady jej wypłaty,
 - 3) Zasady i procedurę kontroli wykorzystania dotacji,
 - 4) Sposób rozliczenia udzielonej dotacji i zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji.”,
- wykraczają poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, iż stosownie do dyspozycji zawartej w art. 250 ustawy o finansach publicznych, do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego, należy zawarcie umowy o udzielenie dotacji, w tym określenie w niej elementów obligatoryjnych, sformułowanych na podstawie upoważnienia ustawowego.

W § 10 ust. 1 załącznika do badanej uchwały Rada Gminy Małkinia Górna uregulowała sposób rozliczenia dotacji, cyt. „W terminie 30 dni od zakończenia realizacji prac, na które przyznana była dotacja, podmiot któremu udzielono dotacji składa Wójtowi Gminy Małkinia Górna sprawozdanie z realizacji tych prac. Do sprawozdania podmiot obowiązany jest dołączyć faktury VAT lub inne dokumenty księgowe potwierdzające dokonanie płatności za wykonanie objętych dotacją prac.”. Niniejszy zapis wykracza poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Stosownie do dyspozycji zawartej w 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.

W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy Małkinia Górna, postanawiając o sposobie, terminie, a także wskazując dokumenty niezbędne do przedłożenia w tym procesie, istotnie naruszyła art. 250 pkt 3 przytoczonej ustawy, ponieważ wskazane unormowania powinny zostać uregulowane w umowie, zawartej przez zarząd z beneficjentem dotacji, natomiast organ stanowiący nie posiadał kompetencji do stanowienia w tym zakresie.

Kolegium Izby wskazuje, iż zawarte w § 11 załącznika do badanej uchwały postanowienia dotyczące wytycznych dla organu wykonawczego w sprawie zestawienia danych o udzielonych dotacjach, cyt. „1. Wójt Gminy Małkinia Górna prowadzi zestawienie danych o udzielonych dotacjach oraz informuje o nich inne organy uprawnione do udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach.

2. Zestawienie, o którym mowa w ust. 1, zawiera następujące dane dotyczące każdej dotacji:
 - 1) Oznaczenie zabytku, miejsca jego położenia lub przechowywania,
 - 2) Imię, nazwisko i miejsce zamieszkania albo nazwę lub firmę jednostki organizacyjnej lub osoby prawnej, której udzielono dotacji,
 - 3) Informację o wysokości przyznanej dotacji, kwocie przekazanej beneficjentowi oraz kwocie rozliczonej dotacji.”,

również stanowią wykrócenie poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Właściwość rad gmin odnośnie do stanowienia w sprawach udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, wynikająca

z ww. przepisu, powinna być rozumiana jako uprawnienie do określenia ogólnych i generalnych zasad, tj. komu mogą być udzielne dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także, na jakie zadanie może być udzielana dotacja. W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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 (tak: wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96 czy wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielopolskim z dnia 3 lutego 2022 r. II SA/Go 816/21). Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07, 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”. Tym samym w ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy Małkinia Górna, w sposób istotny naruszyła art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, iż użyte sformułowanie niedookreślone, cyt. „Inne...” w Załączniku Nr 1 do zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Małkinia Górna na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, stanowiącym ww. „Wniosek o udzielenie dotacji...” w części pn. „Załączniki (zaznaczyć właściwe):” stanowi wewnętrzną niespójność z postanowieniami § 4 ust. 4 oraz § 6 załącznika do badanej uchwały, w których konkretnie wskazano załączniki, jakie powinny zawierać wnioski.

Organ stanowiący wprowadził zapis, który może prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne.

Badana uchwała stanowi akt 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. W judykaturze ugruntowany jest pogląd, iż 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). Z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, 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 w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca
Posiedzenia Kolegium

Bożena Zych

Aneta Chmielowiec

Radca Prawny
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie