

Uchwała Nr 8.181.2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 26 marca 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXIII.601.2024 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 4 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w 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 LXIII.601.2024 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 4 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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.) oraz art. 250 pkt 3 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 Mińsk Mazowiecki 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 LXIII.601.2024 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 4 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w 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.

Niniejsza uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 13 marca 2024 r. pod pozycją 3190.

Rada Gminy Mińsk Mazowiecki przedmiotową uchwałą określiła zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Organ stanowiący Gminy Mińsk Mazowiecki zawarł postanowienia odnoszące się do Rządowego Programu Odbudowy Zabytków zarówno w tytule badanej uchwały, podstawie prawnej, jak i poszczególnych jednostkach redakcyjnych.

W podstawie prawnej badanej uchwały przywołano § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, zwanego dalej również Programem. Ponadto odesłaniami do przedmiotowego Programu posłużono się w następujących jednostkach redakcyjnych badanej uchwały:

- § 1, cyt. „Określa się zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Ochrony Zabytków.”;

- § 4, cyt. „Dotacja może być przyznana wyłącznie na realizację zadań o których mowa w § 3, dla których na dzień złożenia przez Gminę Mińsk Mazowiecki wniosku o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków nie ogłoszono postępowań mających na celu wyłonienie wykonawcy lub wykonawców.”;

- § 5, cyt. „Przyznanie dotacji nastąpi po otrzymaniu przez Gminę Mińsk Mazowiecki wstępnej promesy sfinansowania zadania w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.”;

- § 6, cyt. „Dotacja zostanie wypłacona po otrzymaniu przez Gminę Mińsk Mazowiecki dofinansowania w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków i po zakończeniu realizacji zadania inwestycyjnego lub jego udzielonego etapu.”;

- § 7, cyt. „1. Dotacja może zostać przyznana do wysokości środków uzyskanych w ramach dofinansowania uzyskanego w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

2. Dotacja o której mowa w § 1 przy jednym i tym samym wniosku może zostać udzielona do wysokości 98% wartości nakładów koniecznych na prace lub roboty o których mowa w § 3 i określonej we wniosku. Wnioskodawca musi zapewnić minimalne 2% wkładu własnego.

3. Jeżeli całkowity koszt realizacji zadania ulegnie zwiększeniu, wysokość dotacji pozostanie bez zmian, a Beneficjent dotacji jest zobowiązany do pokrycia różnicy pomiędzy wartością przewidywaną a wartością ostateczną.”;

- § 12, cyt. „Wójt Gminy Mińsk Mazowiecki na podstawie udzielonych przez Bank Gospodarki Krajowej promes wstępnych przedkłada Radzie Gminy Mińsk Mazowiecki propozycje udzielenia dotacji z podaniem ich wysokości celem przyjęcia ich odrębną uchwałą Rady Gminy Mińsk Mazowiecki wskazującą na danego beneficjenta oraz kwotę dotacji dla danego beneficjenta.”;

- Załączniku do badanej uchwały pn. „Wniosek o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków”;

- oświadczeniu zamieszczonym w Załączniku do badanej uchwał „Oświadczam, że zapoznałam/em się z zasadami udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w ewidencji zabytków w ramach Rządowego programu Odbudowy Zabytków.”.

Treść badanej uchwały stanowi w istocie powielenie lub modyfikację założeń opracowanych w Rządowym Programie Odbudowy Zabytków. W związku z tym brak jest materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego przez Radę Gminy Mińsk Mazowiecki, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Kolegium Izby wskazuje, że delegacja - zawarta w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - daje podstawę prawną radzie gminy/ radzie powiatu/ sejmikowi województwa do podjęcia uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Natomiast Rządowy Program Odbudowy Zabytków realizowany jest przez Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. Dofinansowanie z Programu przeznacza 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. Program jest realizowany ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 z późn. zm.).

Program określa zasady rozdziału i przekazywania:

- 1) gminom,
- 2) powiatom,
- 3) województwom,

– dofinansowania na realizację zadań inwestycyjnych, mających na celu przeciwdziałanie COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327 z późn. zm.), przyznawanego na podstawie promes udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, o których mowa w art. 69a ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. Program określa zasady i tryb udzielenia dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. 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 brak jest materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego przez Radę Gminy Mińsk Mazowiecki na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w ramach Programu. Zgodnie z Programem, dofinansowanie może być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących udzielenie przez wnioskodawcę dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na nakłady konieczne, określone w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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.

W ocenie Kolegium Izby żaden z wyżej wymienionych przepisów ani żaden inny obowiązujący przepis prawa, w tym ustawy o samorządzie gminnym, nie daje kompetencji organowi stanowiącemu do podjęcia badanej uchwały. W celu realizacji Programu gmina powinna złożyć wniosek o dofinansowanie z Programu, a dla tych czynności nie jest wymagana odrębna uchwała organu stanowiącego.

Ponadto należy również wskazać, że zgodnie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminie na podstawie upoważnień zawartych w ustawach, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

W związku z powyższym Rada Gminy Mińsk Mazowiecki, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, może udzielić dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków na zasadach określonych w odrębnej uchwale, natomiast nie posiada 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 Mińsk Mazowiecki, podejmując uchwałę w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w 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 Rzeczypospolitej Polskiej, 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 składa 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. sygn. akt 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 ...” oraz wyrok NSA 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.

Ponadto, w § 15 badanej uchwały Rada Gminy Mińsk Mazowiecki postanowiła cyt. „Wójt Gminy Mińsk Mazowiecki ma prawo do kontroli realizowanego zadania zgodnie z umową o udzielenie dotacji.”.

W ocenie Kolegium Izby powyższą regulacją Rada Gminy Mińsk Mazowiecki wykroczyła poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Kolegium Izby zwraca uwagę, że każda kontrola podmiotu otrzymującego dotację (beneficjenta dotacji) wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. 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. Tym samym organ stanowiący nie ma podstaw do stanowienia przepisów kontrolnych.

Powyższe zobowiązanie podmiotu ubiegającego się o dotację wykracza 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 zadania może być udzielana dotacja.

Należy podkreślić, iż badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym skierowane do nieograniczonej liczby adresatów i obowiązujące na terenie całej gminy. W związku z powyższym uregulowania w niej zawarte powinny zostać wydane, zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych. Postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących na podstawie przepisów ustawowych. Zawarcie w akcie prawa miejscowego przepisów, które wykraczają poza przyznaną organowi stanowiącemu kompetencję uchwałodawczą, narusza zasadę legalizmu wyrażoną we wspomnianym wyżej art. 94 Konstytucji RP. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji (tak: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r. II SA/Bk 336/19, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2013 r. IV SA/Po 116/13). Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. IV SA/Wr 593/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r. II SA/Bd 829/19). Wprowadzenie do aktów prawa miejscowego, którym - w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa (vide: np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16).

W § 16 badanej uchwały Rada Gminy Mińsk Mazowiecki postanowiła cyt. „W celu rozliczenia dotacji podmiot, któremu została przyznana dotacja składa Wójtowi Gminy Mińsk Mazowiecki w terminie 30 dni od zakończenia inwestycji zestawienie faktur/rachunków za prace lub roboty objęte dotacją wraz z protokołem odbioru wykonanych prac lub robót.”.

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 Gminy Mińsk Mazowiecki, postanawiając o sposobie, terminie rozliczenia dotacji, a także wskazując dokumenty niezbędne do przedłożenia w tym procesie, istotnie naruszyła art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, ponieważ wskazane unormowania powinny zostać uregulowane w umowie, zawartej przez Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki z beneficjentem dotacji, natomiast Rada Gminy Mińsk Mazowiecki nie posiada kompetencji do stanowienia w tym zakresie. Dodać należy, że powyższymi uregulowaniami Rada Gminy Mińsk Mazowiecki istotnie naruszyła zakres upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis ten daje organowi stanowiącemu prawo określenia zasad udzielania dotacji, nie pozwala zaś na regulowanie kwestii dotyczących sposobu jej rozliczania.

Mając na uwadze powyższe, 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

