

**Uchwała Nr 8.116.2023**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie**  
**z dnia 14 marca 2023 r.**

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr I/3/2023 Rady Gminy Radzanów z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub do gminnej ewidencji zabytków.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) 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 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała, co następuje:**

**§ 1**

Orzeka o nieważności uchwały Nr I/3/2023 Rady Gminy Radzanów z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub do gminnej ewidencji zabytków, 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 2021 r. poz. 743 z późn. zm.), 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), a także § 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 Radzanów 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 17 lutego 2023 r. tj. po upływie ustawowego terminu wskazanego w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr I/3/2023 Rady Gminy Radzanów z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub do 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.**

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Radzanów określiła zasady udzielania z budżetu Gminy Radzanów dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Radzanów. Niniejsza uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 3 lutego 2023 r. pod pozycją 1363.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż w ocenie Kolegium Izby procedura podejmowania uchwały w niniejszej sprawie powinna uwzględniać przepisy ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W takiej sytuacji udzielenie pomocy publicznej następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. Stąd też 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 tych samych powodów, 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 lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, mogą dotyczyć także budynków służących działalności rolniczej, projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Z przedłożonego przez Wójta Gminy Radzanów pisma Nr RGR.0004.2.2023 z dnia 8 marca 2023 r. wynika, że projekt badanej uchwały nie został przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi celem zaopiniowania. Tym samym w ocenie Kolegium Izby niezgłoszenie projektu uchwały wyżej wymienionym organom, stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwał, co zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą 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.

Ponadto w § 1 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Radzanów postanowiła, cyt. „Z budżetu Gminy Radzanów mogą być udzielane dotacje celowe na finansowanie i dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym, wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Gminy Radzanów”.

W ocenie Kolegium Izby, przytoczonym uregulowaniem Rada Gminy Radzanów ograniczyła w sposób przedmiotowy dotowanie zabytków jedynie do tej części obiektów, które są nieruchomościami wpisanymi do rejestru zabytków lub znajdującymi się w gminnej ewidencji zabytków, położonymi na obszarze Gminy. Zgodnie bowiem z treścią art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, pod pojęciem zabytku należy rozumieć nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Przepis art. 81 ust. 1 przywołanej ustawy, stanowiący podstawę prawną podjęcia badanej uchwały, odnosi się do dotowania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, a zatem zarówno nieruchomości jak i rzeczy ruchomych, zgodnie z ww. ustawową definicją zabytku. Tym samym organ stanowiący, ustalając zasady udzielania dotacji, powinien był uwzględnić zarówno zabytki w postaci ruchomej jak i nieruchomości.

W § 9 badanej uchwały Rada Gminy Radzanów postanowiła, cyt. „Wójt Gminy prowadzi rejestr udzielonych dotacji na prace konserwatorskie restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach”.

W ocenie Kolegium Izby zobowiązanie Wójta Gminy Radzanów do prowadzenia rejestru udzielonych dotacji na prace konserwatorskie restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach, 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 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. 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”.

W 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 GMINNEJ EWIDENCJI ZABYTKÓW, POŁOŻONYM NA OBSZARZE GMINY RADZANÓW” w części: „Oświadczenia Wnioskodawcy” w pkt 2 zawarto zapis „Oświadczam, że zapoznałam/em się z klauzulą informacyjną” a następnie wyszczególniono „Załączniki do wniosku” przy czym pozostawiono miejsce na uzupełnienie przez wnioskodawcę dowolną treścią. Jednocześnie w pkt 5 oraz 7 w części „Informacje o zabytku” załącznika do badanej uchwały użyto sformułowań, cyt. „itp.”.

Kolegium Izby zauważa, iż zarówno w treści normatywnej, jak i w załączniku do uchwały nie zawarto „klauzuli informacyjnej”, z którą podmiot zainteresowany mógłby się zapoznać. Podobnie w zakresie załączników Rada Gminy Radzanów nie uregulowała, jakiego rodzaju dokumenty lub oświadczenia należy załączyć do wniosku o udzielenie dotacji. Tym samym nie sposób wskazać, z jakimi w istocie informacjami miałby zapoznać się podmiot zainteresowany uzyskaniem dotacji, jak również nie może on stwierdzić, jakie dane i informacje powinien przedłożyć w formie załącznika, aby zainicjować proces uzyskania dotacji. Również stosowanie zwrotów niedookreślonych takich jak „itp.” powoduje powstanie pewnego luzu interpretacyjnego.

W ocenie Kolegium Izby wskazane postanowienia Rady Gminy Radzanów w sposób istotny naruszają zasady prawidłowej legislacji określone w przepisach § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Mogą one bowiem prowadzić do pewnego rodzaju dowolności w kształtowaniu rodzaju i treści przedkładanych przez wnioskującego dokumentów, co w konsekwencji może mieć wpływ na uznaniową ocenę wniosku oraz sam fakt przyznania dotacji, tym bardziej, że podmiot wnioskujący nie zna wszystkich zasad postępowania wynikających z bliżej nieokreślonej klauzuli informacyjnej. W tym miejscu Kolegium Izby wskazuje, iż przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Organy gminy, stanowiąc akt prawa miejscowego, powinny przestrzegać podstawowych zasad techniki prawodawczej, a w szczególności w sposób jednoznaczny określać zakres stosowania uregulowań w nich zawartych. Z uwagi na fakt, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jej uregulowania winny być sformułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Kolegium Izby wskazuje, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała, stanowiąca akt prawa miejscowego, winna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiała. Jak podkreślił WSA w Opolu w wyroku z dnia 25 marca 2009 r. ( I SA/Op 37/09), 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. Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą, zdaniem Sądu zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego tak również: wyrok NSA 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).

Mając na uwadze powyższe Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

**Przewodniczący**

**Wojciech Tarnowski**