



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 3 lipca 2017 r.

Poz. 4714

### WYROK NR IV SA/PO 160/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 27 kwietnia 2017 r.

**w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków oraz sposobu ich rozliczania i kontroli zleconych zadań**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 160/17

#### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 kwietnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Anna Jarosz (spr.)

Sędziowie WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska

WSA Tomasz Grossmann

Protokolant st.sekr.sąd. Justyna Hołyńska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 kwietnia 2017 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Wolsztynie

na uchwałę Rady Gminy Przemęt

z dnia 29 czerwca 2015 r. nr XI/61/15

w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków oraz sposobu ich rozliczania i kontroli zleconych zadań

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie:

a) tytułu uchwały, co do słów: „oraz sposobu ich rozliczania i kontroli zleconych zadań”;

b) § 1, co do słów: „oraz sposobu ich rozliczania i kontroli zleconych zadań”;

c) § 7 ust. 1, co do słów: „na wniosek Wójta Gminy Przemęt”;

d) § 9;

2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Sygn. akt IV SA/Po 160/17

### UZASADNIENIE

W dniu 16 lutego 2017 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Wolsztynie (zwanego dalej: skarżący, Prokurator) na uchwałę Rady Gminy Przemęt z dnia 29 czerwca 2015 r. nr XI/61/15 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków oraz sposobu ich rozliczania i kontroli zleconych zadań (zwane dalej odpowiednio: Uchwała, Rada). Uchwale tej Prokurator zarzucił istotne naruszenie prawa poprzez przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami poprzez:

I. określenie w Uchwale sposobu rozliczania i kontroli zleconych zadań (§ 1),

II. zobligowanie wnioskującego o dotację (w § 5 ust. 1 pkt 7 oraz punkcie VII załącznika do uchwały stanowiącego wzór wniosku) do podania wykazu prac lub robót przeprowadzonych przez wnioskodawcę przy zabytku w okresie 3 lat poprzedzających dzień złożenia wniosku z podaniem łącznej wysokości nakładów poniesionych na ich przeprowadzenie, w tym wysokości i źródeł finansowania otrzymanego ze środków publicznych,

III. przyjęcie, iż dotacje na wniosek Wójta Gminy Przemęt (zwanego dalej: Wójt) przyznaje Rada Gminy Przemęt (§ 7 ust. 1),

IV. uregulowanie, iż celem rozliczenia dotacji otrzymujący składa sprawozdanie z realizacji zadania (§ 9),

W związku z powyższymi uchybieniami, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Prokurator domagał się stwierdzenia nieważności zaskarżonej Uchwały w następującym zakresie:

- a) w § 1 – w zakresie zwrotu „oraz sposobu ich rozliczania i kontroli zleconych zadań”,
- b) w § 5 – w zakresie ust. 1 pkt 7 oraz jednocześnie nieważność pkt VII załącznika do Uchwały,
- c) w § 7 ust. 1 – w zakresie zwrotu „na wniosek Wójta Gminy Przemęt”,
- d) całego § 9.

W uzasadnieniu powyższych zarzutów Prokurator wskazał, że podstawę prawną wydania Uchwały stanowiły art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm., zwanej dalej: Usg) oraz art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2014 r., poz. 1446, zwanej dalej: ustawa o zabytkach) oraz, że jako akt prawa miejscowego została ona opublikowana w Dzienniku Województwa Wielkopolskiego z 2015 roku, poz. 4172 i weszła w życie w terminie 14 dni od daty jej ogłoszenia.

Przechodząc do rozważań merytorycznych skarżący podniósł, że - jako akt prawa miejscowego - zaskarżona Uchwała winna zostać uchwalona w granicach i na podstawie ustawy (art. 94 Konstytucji). Stosownie zaś do postanowień art. 18 ust. 2 pkt 15 Usg - do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Z kolei w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków zawarte jest upoważnienie dla rady gminy do wydawania aktów prawa miejscowego regulujących zasady przyznawania dotacji celowej na prace konserwatorskie restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków. Odwołując się do zasad języka polskiego skarżący wywodził, że słowo „zasada” oznacza prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach. Z tego też powodu Rada gminy winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej. Prokurator wskazał również, że z istoty prawa miejscowego wynika także niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie normy kompetencyjnej polega, w ocenie Prokuratora, na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają w ramach ustawowych upoważnień.

Na tle powyższych rozważań skarżący podkreślił, że na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków Rada miała kompetencje do uregulowania zasad udzielania dotacji, nie miała natomiast upoważnienia do wprowadzenia uregulowań dotyczących sposobu rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie, lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków oraz kontroli zleconych zadań, jak to uczyniła w tytule zaskarżonej Uchwały oraz w jej § 1 i § 9.

Po wtóre, zdaniem skarżącego za nieprawidłowy należy także uznać zapis zawarty w § 5 ust. 1 pkt 7 Uchwały oraz związanym z nim pkt VII załącznika do Uchwały. W ocenie Prokuratora udzielenia dotacji nie można bowiem uzależniać od ilości wykonanych w poprzednich latach prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy danym zabytku. Wniosek winien być, jego zdaniem, rozpatrywany w oparciu o aktualne potrzeby związane z zapewnieniem ochrony substancji zabytkowej. Kolejno Prokurator wywodził, norma kompetencyjna zawartą w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków została przekroczona także w § 7 ust. 1 Uchwały, albowiem nie można uzależnić decyzji rady gminy odnośnie przyznania dotacji od uprzedniego wniosku wójta. Skoro ustawodawca przyznał radzie prawo decydowania o udzieleniu dotacji, to może ona tego dokonywać samodzielnie, bez konieczności składania wniosku przez wójta. Podkreślono, że do zadań organu wykonawczego jakim jest wójt należy jedynie zebranie wniosków, dokonanie ich sprawdzenia pod względem formalnym i przedstawienie radzie gminy.

Zdaniem Prokuratora zakwestionowane zapisy zaskarżonej Uchwały w sposób istotny zatem naruszyły prawo, poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia do ich wydania i jako takie muszą być uznane za nieważne. Normy kompetencji prawotwórczej winny być bowiem interpretowane w sposób ścisły, co potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie w całości.

Uzasadniając swoje stanowisko w sprawie Rada wywodziła, iż nie zgadza się z zarzutami zawartymi w skardze. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 1 Uchwały podniosła, iż w Uchwale nie uregulowano sposobu rozliczania dotacji, ani też kontroli zleconych zadań. Jedyne w § 9 uchwały wskazano, iż w celu rozliczenia dotacji otrzymujący dotacje składa Wójtowi sprawozdanie z realizacji zadania. Zdaniem Rady - w granicach delegacji ustawowej wynikającej z art. 81 ust. 1 Usg - Rada określa zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru w trybie określonym odrębnymi przepisami. Wprowadzając w § 1 Uchwały zapis o sposobie rozliczania dotacji, który w treści Uchwały został ograniczony jedynie do wskazania w § 9 Uchwały, podmiotom otrzymującym dotację, obowiązku złożenia sprawozdania z realizacji zadania nie może być, w ocenie Rady, uznany za przekroczenie delegacji ustawowej. Zapis ten ma według niej wyłącznie charakter informacyjny. Szczegółowo kwestie sposobu rozliczania i kontroli określone są w umowie, o której mowa w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Z powyższych względów Rada stanęła na stanowisku, że zapisu zawartego w § 1 i w § 9 Uchwały nie można uznać za przekroczenie upoważnienia ustawowego.

Kolejno, odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 5 ust. 1 pkt 7 i punkt VII załącznika do Uchwały, Rada wskazała, iż z powyższego unormowania nie można jej zdaniem wywodzić, iż tym samym Rada uzależniła przyznanie dotacji od ilości i rodzaju prac lub robót wykonanych przy zabytku. Z tego względu zarzut Prokuratora należy uznać za chybiony. Zdaniem Rady ma ona prawo wiedzieć czy i jakiego rodzaju prace przy zabytku były prowadzone oraz czy i jakie finansowanie było udzielone, ponieważ pozwala to ocenić, czy zasadne jest udzielanie dotacji konkretnemu podmiotowi. Podkreślono, że Rada ma prawo, a nie obowiązek, udzielić dotacji, tak aby pomoc była w sposób celowy i racjonalny wykorzystana. Zważywszy zaś na duże potrzeby finansowe podmiotów ubiegających się o dotację z jednej strony, a z drugiej strony możliwości finansowe ograniczone do wysokości środków budżetowych zapewnionych w budżecie, nie jest jednakże możliwe udzielenie dotacji każdemu i według jego potrzeb. Rada ma zatem, w jej ocenie, skoro stanowi zasady udzielania dotacji, prawo wiedzieć komu i dlaczego udziela dotacji i taka informacja zawarta we wniosku mieści się w granicach ustawowego upoważnienia do stanowienia zasad.

Kolejno Rada argumentowała, że nie zgadza się z zarzutem przekroczenia delegacji ustawowej poprzez zapis zawarty w § 7 ust. 1 Uchwały w części dotyczącej zapisu o przyznaniu dotacji na wniosek Wójta przez Radę. Podkreślono, że niewątpliwym jest, iż podmiotem uprawnionym do udzielenia dotacji jest rada. Wójt jednak jest organem wykonawczym, do którego składany jest wniosek i który dokonuje jego oceny formalnej i merytorycznej, bo to on jest organem wykonującym uchwały rady. Wskazano, że zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym (art. 30 ust. 2 Usg) to do zadań wójta należy między innymi

przygotowywanie projektów uchwał rady gminy. Wójt przedkłada projekt uchwały o przyznaniu dotacji, po analizie wniosku, i przedstawiony w ten sposób projekt uchwały jest podstawą do podjęcia przez radę samodzielną decyzji o przyznaniu bądź odmowie przyznania dotacji. W ocenie Rady, skoro ustawodawca upoważnił radę do określenia „zasad”, to kwestionowany zapis stanowi [przyp. Sadu – omyłkowo wskazano, iż „nie stanowi”] wypełnienie normy kompetencyjnej, zaś adresaci uchwały wiedzą, w jaki sposób udzielane są dotacje.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy zaznaczyć, że przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest Uchwała Rady Gminy Przemęt z dnia 29 czerwca 2015 r. nr XI/61/15 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków oraz sposobu ich rozliczania i kontroli zleconych zadań w zakresie zwrotu „oraz sposobu ich rozliczania i kontroli zleconych zadań” zawartego w § 1 Uchwały oraz jej tytule; w zakresie § 5 ust. 1 pkt 7 oraz pkt VII załącznika do Uchwały; w zakresie zwrotu „na wniosek Wójta Gminy Przemęt” zawartego § 7 ust. 1 Uchwały oraz w zakresie całego § 9 Uchwały.

Ustalenie przedmiotu zaskarżenia ma istotne znaczenie, gdyż jak zasadnie podkreśla się w orzecznictwie "w postępowaniu sądoadministracyjnym wprowadzie obowiązuje zasada niezwiązania sądu granicami skargi, jednakże nie oznacza ona, że sąd nie jest związany granicami przedmiotu zaskarżenia, którym jest konkretny akt lub czynność, kwestionowana przez uprawniony podmiot" (tak: uchwała NSA z dnia 3 lutego 1997 r., sygn. akt OPS 12/96, ONSA 1997, nr 3, poz. 104). W orzecznictwie zasadnie podkreślono, że jeżeli organ nadzoru zaskarżył w trybie ustawy samorządowej tylko część uchwały, to sąd nie jest zobowiązany obejmować kontrolą i stanowiącym jej następstwem orzeczeniem pozostałych postanowień uchwały (por.: wyrok NSA z dnia 11 maja 1993 r., sygn. akt SA/Wr 258/93, publ.: OSP z 1995 r., nr 3, poz. 52; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. akt I SA/Kr 1673/10, Lex nr 749225).

Należy zatem wskazać, że w § 1 Uchwały Rada postanowiła, iż określa zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na on obszarze Gminy Przemęt oraz sposobu ich rozliczania i kontroli zleconych zadań. Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 7 i w konsekwencji z pkt VII załącznika do Uchwały Rada postanowiła, iż wniosek o przyznanie dotacji winien zawierać wykaz prac i robót wykonywanych przy zabytku w okresie 3 lat poprzedzających dzień złożenia wniosku z podaniem łącznej wysokości nakładów poniesionych na ich przeprowadzenie, w tym wysokości i źródeł finansowania otrzymanego ze środków publicznych. Zgodnie z § 7 ust. 1 Uchwały dotacje na wniosek Wójta przyznaje Rada w formie uchwały. Wreszcie – w myśl § 9 Uchwały w celu rozliczenia dotacji otrzymujący dotację składa Wójtowi sprawozdanie z realizacji zadania.

Przechodząc do kwestii merytorycznych i zarzutu nr I. należy podnieść, że zgodnie z brzmieniem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa ma kompetencje do podjęcia uchwały określającej zasady udzielenia dotacji w odniesieniu do trzech rodzajów prac – konserwatorskich, restauratorskich oraz robót budowlanych.

Przyznać należy zatem rację organowi nadzoru, że z art. 81 ust. 1 ww. ustawy wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielenia dotacji celowej, a już nie trybu, sposobu czy warunków jej rozliczania oraz kontroli zleconych zadań. Przepis kompetencyjny mówi wprost jedynie o "zasadach udzielania dotacji", a więc przykładowo chodzi tu o sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania tego wniosku, formę załatwienia wniosku.

Jak podnosi się bowiem w doktrynie i wskazuje na to praktyka orzecnicza Regionalnych Izb Obrachunkowych art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego prawo określania zasad udzielania dotacji, nie pozwala zaś na regulowanie kwestii dotyczących kontroli wykorzystania dotacji i wykonania zadania przez podmiot dotowany. W zakresie trybu udzielenia dotacji z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zastosowanie będą miały przepisy ustawy o finansach publicznych, a w zakresie rodzaju prac, które mogą być finansowane z dotacji - art. 77 ustawy o ochronie zabytków (tak: A. Ginter, A. Michalak, Komentarz do art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [w:] A. Ginter, A. Michalak, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, publ. WK, 2016; uchwała

RIO w Łodzi z dnia 29 czerwca 2010 r., 23/105/2010; uchwały RIO w Krakowie z dnia 08 maja 2013 r. – 2013/3688, z dnia 13 marca 2013 r. – 2013/2572, z dnia 13 lipca 2011 r. – 2011/383/3385; uchwała RIO w Zielonej Górze z dnia 19 września 2012 r. – 2012/1698). W konsekwencji powyższego Sąd doszedł do wniosku, że koniecznym było stwierdzenie nieważności Uchwały w zakresie: tytułu uchwały, co do słów: "oraz sposobu ich rozliczania i kontroli zleconych zadań" oraz § 1, co do słów: "oraz sposobu ich rozliczania i kontroli zleconych zadań".

Sąd podzielił również zarzuty skargi dotyczące § 9 Uchwały. Wskazać bowiem należy, i potwierdza to zarówno doktryna, jak i praktyka orzecznicza Regionalnych Izb Obrachunkowych, że o ile cechą właściwą każdej dotacji jest jej "rozliczenie", o tyle taka czynność nie obejmuje "kontroli na miejscu u beneficjenta" ani "w trakcie realizacji zadania", lecz tylko udokumentowanie przed organem dotującym poniesienia wydatków związanych z tego rodzaju dotacją. Art. 81 ustawy o ochronie zabytków mówi bowiem jedynie o "zasadach udzielania dotacji". Nie może on zatem stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do określenia przykładowo zawartości umowy dotacyjnej oraz prowadzenia kontroli realizacji zadania poprzez w szczególności obowiązek złożenia sprawozdania i dokumentów związanych z realizacją dotowanego zadania czy ustanawianie sposobu ewidencjonowania i upowszechniania informacji o udzielonych dotacjach (tak: op. cit. A. Ginter, A. Michalak, Komentarz do art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; uchwała RIO w Krakowie z dnia 23 maja 2013 r. - KI-411/148/13 oraz z dnia 07 listopada 2012 r. – 2012/6182; uchwała RIO w Zielonej Górze z dnia 19 listopada 2013 r. - 362/2013). Z powyższych względów Sąd postanowił stwierdzić nieważność § 9 zaskarżonej Uchwały.

Sąd uwzględnił również żądanie skargi dotyczące § 7 ust. 1 Uchwały w zakresie słów: "na wniosek Wójta Gminy Przemęt", albowiem, jak słusznie podniesiono w uchwale Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 07 listopada 2012 r. (2012/6182), nie można uzależniać decyzji rady gminy odnośnie przyznania dotacji od uprzedniego wniosku wójta w tym zakresie. Skoro ustawodawca przyznał radzie prawo decydowania o udzieleniu dotacji, może ona tego dokonywać samodzielnie, bez wniosku wójta. Do zadań wójta, jako organu wykonawczego, należy jedynie zebranie wniosków, dokonanie ich sprawdzenia pod względem formalnym i przedstawienie radzie, która decyduje o udzieleniu dotacji. Z tego też względu Sąd postanowił o stwierdzeniu nieważności § 7 ust. 1 Uchwały w zakresie słów: "na wniosek Wójta Gminy Przemęt".

Sąd nie podzielił jednak zarzutu skargi dotyczącego § 5 ust. 1 pkt 7 Uchwały oraz pkt VII załącznika do Uchwały i w tej mierze podziela stanowisko Rady. W ocenie sądu ze względów aksjologicznych i utylitarnych wymóg określony w kwestionowanych przepisach nie budzi zastrzeżeń sądu, a jednocześnie Sąd nie dopatrył się w nich naruszenia przepisów obowiązującego prawa, w postaci przekroczenia delegacji ustawowej. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale i następuje to w trybie określonym odrębnymi przepisami. Zdaniem Sądu z uwagi na brak obligatoryjności w przyznaniu dotacji oraz pozostawioną radom swobodę ustalania zasad ich przyznawania, zapis § 5 ust. 1 pkt 7 Uchwały oraz pkt VII załącznika do Uchwały nie wykraczają poza ustawowo określone kompetencje tego organu.

Mając powyższe na względzie Sąd, na podstawie art. 147 § 1 Ppsa stwierdził nieważność zaskarżonej Uchwały we wskazanym w sentencji zakresie, zaś podstawie art. 151 oddalił skargę w pozostałym zakresie.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Anna Jarosz

Sędzia WSA

(-) Ewa Kręcichwost-Durchowska

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann