



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 23 lutego 2023 r.

Poz. 2276

### UCHWAŁA NR 28.446.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 20 grudnia 2022 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr 592/LXXV/22 Rady Miasta Milanówka z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się jedynie w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze Gminy Milanówek, niestanowiących jej wyłącznej własności.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 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 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1.** Orzeka o nieważności w części uchwały Nr 592/LXXV/22 Rady Miasta Milanówka z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się jedynie w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze Gminy Milanówek, niestanowiących jej wyłącznej własności, tj. § 3 ust. 8, § 4 ust. 3, § 4 ust. 5, § 5 ust. 2, § 7 ust. 3, § 8 ust. 1, 5 i 6, § 9, § 10 i § 11 oraz załącznika nr 1 i nr 2, z powodu istotnego naruszenia art. 77 i 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), art. 126 w związku z art. 251 ust. 1, art. 233, art. 250, art. 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a także § 6 w związku z § 143 oraz § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 z późn. zm.) i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**§ 2.** Na niniejszą uchwałę służy Miastu Milanówek 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 2 grudnia 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 592/LXXV/22 Rady Miasta Milanówka z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się jedynie w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze Gminy Milanówek, niestanowiących jej wyłącznej własności.

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 Miasta Milanówka określiła zasady udzielania dotacji z budżetu Miasta Milanówka na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

W § 3 ust. 8 badanej uchwały postanowiono cyt. „*Dopuszcza się możliwość przyznania dotacji wieloletniej, która może być udzielona na czas nie dłuższy niż okres realizacji zadania, z uwzględnieniem jej w Wieloletniej Prognozie Finansowej, z określeniem wysokości dotacji na każdy rok budżetowy.*”.

Stosownie do treści normy wyrażonej w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona dotacja przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w trybie określonym odrębnymi przepisami, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Jednocześnie zgodnie z art. 76. ust. 1 pkt 2 i ust. 2 przywołanej ustawy, dotacja może być udzielona na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, które zostały przeprowadzone w okresie trzech lat poprzedzających rok złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji; przy czym wniosek o udzielenie dotacji, wnioskodawca może złożyć po przeprowadzeniu wszystkich prac lub robót przy zabytku wpisanym do rejestru, określonych w pozwoleniu wydanym przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby wskazuje na brak upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego do udzielania dotacji na prace restauratorskie, konserwatorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, które zostaną przeprowadzone w roku następnym (bądź latach następnych) po roku złożenia wniosku.

W ocenie Kolegium Izby tego rodzaju postanowienia stanowią nieuprawnione kreowanie budżetu lat przyszłych, która to kompetencja w zakresie inicjatywy budżetowej, w świetle art. 233 ustawy o finansach publicznych przysługuje wyłącznie organowi wykonawczemu gminy. Nie można tracić z pola widzenia faktu, iż zgodnie z dyspozycją art. 126 w związku z art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dotacje stanowią szczególny rodzaj wydatku budżetu jednostki samorządu terytorialnego o rocznym charakterze, a okresem jej wykorzystania przez beneficjenta jest jeden rok budżetowy. Również w świetle art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, brak jest podstaw prawnych dla uznania, że dotacja udzielana, co do wniosków realizowanych w kolejnym roku budżetowym miałyby charakter refundacji poniesionych wydatków, bowiem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami refundacji w tym zakresie nie przewiduje (tj. finansowania wydatków w odniesieniu do lat przyszłych). Tym samym w ocenie Kolegium Izby wskazane postanowienie istotnie narusza ustawowe kompetencje wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 126 w związku z art. 251 ust. 1 oraz 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W § 4 ust. 3 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Milanówka postanowiła, cyt. „*W związku z uchynieniem przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Warszawie uchwał Rady Miasta Milanówka nr 468/LIII/21 z dnia 15 grudnia 2021r. oraz nr 531/LXIV/22 z dnia 13 czerwca 2022r. wnioski złożone w roku 2022 i sprawdzone pod względem formalnym w przed wejście w życie niniejszej uchwały, są traktowane, jako wnioski złożone w prawidłowym terminie i oceniane będą zgodnie z jej zapisami. Burmistrz Miasta Milanówka w razie potrzeby wyznaczy Wnioskodawcom dodatkowy termin na uzupełnienie dokumentacji wymaganej niniejszą uchwałą*”. Z kolei zgodnie z § 4 ust. 5 badanej uchwały, cyt. „*Wnioski niekompletne lub złożone nieterminowo nie podlegają rozpatrzeniu*”.

Kolegium Izby stwierdziło nieważność uchwały Rady Miasta Milanówka: Nr 468/LIII/21 z dnia 15 grudnia 2021 r. oraz Nr 531/LXIV/22 z dnia 13 czerwca 2022 r. na posiedzeniach odpowiednio w dniach: 16 sierpnia 2022 r. oraz 30 sierpnia 2022 r. Kolegium Izby zaznacza, że orzeczenie stwierdzające nieważność danej uchwały rady gminy ma charakter deklaratoryjny oraz wywiera skutek ex tunc (a zatem od chwili jej podjęcia), co potwierdza ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych (tak: orzeczenia NSA: z dnia 6 sierpnia 2015 r. II FSK 1710/13, z dnia 16 marca 2012 r. II OSK 16/12, z dnia 29 września 2010 r. I OSK 1029/10; z dnia 9 marca 2010 r. I OSK 327/10; z dnia 2 lutego 2010 r. I OSK 97/10, czy z dnia 30 września 2009 r. I OSK 1275/09).

Wskazane uregulowanie Rady Miasta Milanówka jest bezprzedmiotowe, ponieważ wnioski o udzielenie dotacji, pochodzące z poprzednich uchwał, wskutek ww. rozstrzygnięć nadzorczych nie mogły być źródłem praw i obowiązków dla podmiotów w nich wskazanych.

W ocenie Kolegium Izby nie istnieją formalne oraz materialne podstawy, aby wnioski o przyznanie dotacji z uprzednio uchylonych uchwał mogły stanowić podstawę do ubiegania się o dotację w toku stosowania badanej uchwały w tej sprawie, gdyż jak stanowi art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Ponadto wskazać należy, iż użyte w postanowieniu badanej uchwały wyrazy, cyt. „w razie potrzeby”, „dodatkowy termin”, „niekompletne” czy „złożone nieterminowo” są pojęciami nieostrymi, niewynikającymi wprost z pozostałej treści uchwały, które mogłyby być dowolnie kreowane lub interpretowane przez Burmistrza Milanówka w stosunku do podmiotów ubiegających się o dotację, co z kolei mogłoby prowadzić do nierównego traktowania tychże podmiotów.

Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażała intencje prawodawcy. Tym samym Rada Miasta Milanówka naruszyła w sposób istotny zasady prawidłowej legislacji, o których mowa w § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W § 5 badanej uchwały Rada Miasta Milanówka zawarła katalog elementów, jakie powinien zawierać wniosek o udzielenie dotacji (przy czym zgodnie z § 5 ust. 2 „Wzór wniosku o udzielenie Dotacji stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały”) oraz wykaz dokumentów, jakie winny być dołączone do wniosku. Kolegium Izby zauważa, iż załącznik zawiera elementy wniosku oraz dokumenty nieprzewidziane w części normatywnej § 5 badanej uchwały. Wspomniane nieścisłości występują w zakresie:

- części IV załącznika nr 1 pn. „Informacje o zakresie i koszcie planowanych prac przy zabytku” pkt 5 „Wykaz wykonanych przez wnioskodawcę w okresie ostatnich trzech lat prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku objętym wnioskiem” oraz tabeli, zawierającej dane takie, jak: „rok”, „zakres wykonanych prac”, „poniesione wydatki ogółem [zł]”, „dotacje ze środków publicznych (wysokość, źródło i przeznaczenie)”;
- części V załącznika nr 1 pn. „Dotacja” pkt 1 (dotyczącego źródeł finansowania) „środki własne:”;
- części V załącznika nr 1 pkt 2 i zapisu, cyt. „UWAGA: w przypadku złożenia wniosku o udzielenie dotacji na te same prace lub roboty i otrzymania dotacji od innych organów w terminie późniejszym Wnioskodawca zobowiązany jest do poinformowania o tym fakcie tutejszy Urząd”;
- części V załącznika nr 1 pkt 3 pn. „Uzyskane pozwolenia zawarto zapis Inne (np. zgłoszenie zamiaru rozpoczęcia wykonywania robót budowlanych, z urzędową adnotacją o braku wyrażenia sprzeciwu Organu architektoniczno – budowlanego)”.

Rozbieżności i braki występują w zakresie dokumentów dołączonych do wniosku. I tak w części VI załącznika nr 1 zawarto:

- cyt. „aktualny dokument potwierdzający tytuł prawny do zabytku (np. aktualny wypis z rejestru gruntów lub odpis z księgi wieczystej, a w przypadku zabytku ruchomego oświadczenie o własności zabytku ruchomego)”

który w części normatywnej § 5 ust 3 pkt 2 ma odmienną treść, cyt.

„2) aktualny dokument potwierdzający tytuł prawny do zabytku (np. wypis z EGiB, kopia aktu notarialnego) -w przypadku, gdy oznaczenie nieruchomości bądź zapisy II działu księgi wieczystej są niezgodne z aktualnym stanem prawnym lub wniosek dotyczy zabytku ruchomego”;

- „kosztorys inwestorski planowanych prac lub robót”

podczas gdy w części normatywnej § 5 ust 3 pkt 4 uchwały występuje, cyt.

„4) kosztorys planowanych Prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, objętych wnioskiem o udzielenie Dotacji, z uwzględnieniem cen zakupu materiałów, cen robocizny oraz wartości narzutu”;

- „kserokopia pozwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, będących przedmiotem wniosku o dotację (o ile jest wymagana odrębnymi przepisami)”

podczas gdy w części normatywnej § 5 ust 3 pkt 2 uchwały wykazano, cyt. „wymagane pozwolenia lub uzgodnienia Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na prowadzenie Prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, objętych wnioskiem o udzielenie Dotacji”.

Ponadto część normatywna badanej uchwały nie zawiera dokumentów, które zostały wyszczególnione w części VI załącznika nr 1, tzn., cyt.

- „projekt architektoniczny (o ile jest wymagany odrębnymi przepisami)
- kserokopia pozwolenia na budowę (o ile jest wymagane odrębnymi przepisami)
- w przypadku zabytków ruchomych - program prac konserwatorskich, będących przedmiotem wniosku o dotację”.

Natomiast w załączniku nr 1 części VI nie zawarto postanowienia z § 5 ust 3 pkt 8 części normatywnej badanej uchwały, cyt. „dokument potwierdzający osobowość prawną jednostek organizacyjnych ubiegających się o dotację”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż stwierdzone rozbieżności powodują, iż nie sposób wskazać, które dane faktycznie powinny być dołączone do wniosku, np. w przypadku gdy dane są wymienione do wniosku, a nie zostały zawarte w części normatywnej badanej uchwały. Co więcej stwierdzono, iż niektóre z postanowień zawartych we wniosku wykluczają się wzajemnie z postanowieniami części normatywnej badanej uchwały (np. żądanie konkretnych dokumentów). Powyższe powoduje de facto, iż podmiot zainteresowany uzyskaniem dotacji nie może stwierdzić zarówno, jakiego rodzaju dokumenty należy sporządzić lub przedłożyć w procesie uzyskania dotacji.

W ocenie Kolegium Izby wskazane postanowienia istotnie naruszają zasady prawidłowej legislacji określonej w przepisach § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

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 zrozumiana. 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.

Biorąc pod uwagę, iż postanowienia części normatywnej uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały wykluczają się wzajemnie, Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności załącznika nr 1, tym bardziej, że na podstawie zapisów § 5 części normatywnej badanej uchwały potencjalny beneficjent będzie w stanie sformułować wniosek o jej przyznanie.

W § 7 ust. 3 i ust. 4 badanej uchwały Rada Miasta Milanówka postanowiła cyt. „3. Złożone wnioski podlegają sprawdzeniu pod względem formalnym przez właściwą merytoryczną komórkę organizacyjną Urzędu Miasta Milanówka.

4. Komórka organizacyjna, o której mowa ust. 3 sporządza opinie merytoryczne do każdego ze zweryfikowanych pod względem formalnym wniosków wraz z propozycją wielkości dofinansowania i przedkłada je Burmistrzowi Miasta Milanówka celem złożenia projektu uchwały Rady Miasta Milanówka.”

Kolegium Izby wskazuje, iż stosownie do art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, kierownikiem urzędu jest wójt. Z kolei w myśl art. 33 ust. 2 i 5 przywołanej ustawy, organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia, który jako kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Oznacza to, że Burmistrz Miasta Milanówka jest zwierzchnikiem służbowym w stosunku do pracowników Urzędu Miasta Milanówka, a tym samym przysługuje mu wyłączne uprawnienie do nakładania na nich obowiązków (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2010 r. III SA/Wr 855/09, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r. III SA/Wr 857/09) a także organizowania pracy urzędu. Wobec powyższego Rada Miasta Milanówka nie jest uprawniona do określania

właściwości rzeczowej danych wydziałów oraz ustalania zakresu obowiązków ich pracowników. Postanowienia badanej uchwały w zakresie, w jakim delegują jednostkę organizacyjną do realizacji danego zakresu rzeczowego zadań w procesie udzielania dotacji, wykraczają poza delegację zacytowanego przepisu, ponieważ podmiotem odpowiedzialnym za organizację pracy urzędu jest organ wykonawczy.

Następnie w § 8 ust. 1 badanej uchwały zawarto zapis o treści cyt. „*dotację, na wniosek Burmistrza Miasta Milanówka, przyznaje Rada Miasta Milanówka w uchwale określającej:*

- 1) *nazwę i położenie zabytku, dla którego przyznano dotację;*
- 2) *kwotę dotacji.*”

Kolegium Izby zauważa, iż stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona dotacja przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w trybie określonym odrębnymi przepisami, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Przytoczony przepis stanowi zatem, iż do wyłącznej kompetencji rady gminy należy udzielenie dotacji, przy czym czynność ta nie jest uzależniona od złożenia wniosku przez organ wykonawczy. Tym samym w ocenie Kolegium Izby zostały naruszone kompetencje organu stanowiącego wynikające z art. 81 ust. 1 przywołanej ustawy. Zadania organu wykonawczego – Burmistrza Miasta Milanówka - powinny ograniczyć się do czynności technicznych, tj. przekazania wniosków do rozpatrzenia Radzie Miasta Milanówka, lub do komisji Rady w celu wydania opinii o zabytku, natomiast Rada Miasta Milanówka, rozpatrując dany wniosek, zdecyduje czy udzieli dotacji na prace przy konkretnym zabytku oraz wskaże zakres rzeczowy i finansowy tej dotacji.

Podobnie w § 8 ust. 5 badanej uchwały Rada Miasta Milanówka postanowiła, cyt. „*Zasady przekazania przyznanej dotacji na dofinansowanie zadania oraz zasady jej rozliczania reguluje umowa zawarta pomiędzy Gminą a Beneficjentem. Umowę zawiera się na czas realizacji zadania i wykorzystania dotacji*” oraz w § 8 ust. 6, cyt. „*Przyznana dotacja może być niższa od wnioskowanej. W takim przypadku, dopuszcza się zawarcie umowy o udzieleniu dotacji na część prac przy zabytku wskazanych we wniosku. W takim wypadku wymagane jest, aby zakres planowanych do wykonania prac został wskazany pisemnie przez Beneficjenta, przed zawarciem umowy o udzielenie dotacji.*”

Kolegium Izby wskazuje, iż stosownie do art. 250 ustawy o finansach publicznych, do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego, należy zawarcie umowy, w tym określenie w niej elementów obligatoryjnych sformułowanych na podstawie upoważnienia ustawowego. Wobec powyższego Rada Miasta Milanówka nie jest upoważniona do określenia w treści aktu prawa miejscowego zapisów umowy zawartej z beneficjentem, takich jak: czas realizacji zadania, sposób wykorzystania dotacji, kwota oraz innych dodatkowych warunków, jakie Burmistrz Miasta Milanówka miałby obowiązek w tej umowie zawrzeć. Takie sformułowania istotnie naruszają art. 250 przywołanej ustawy.

W § 9 badanej uchwały zawarto następujące postanowienia, cyt. „*W celu rozliczenia dotacji celowej podmiot dotowany w sposób i w terminach określonych w umowie, o której mowa w ust. § 8 ust. 5, składa sprawozdanie z wykonania zadania Burmistrzowi Miasta Milanówka. Do sprawozdania należy dołączyć następujące dokumenty:*

- 1) *kserokopie rachunków lub faktur świadczących o poniesionych nakładach na wykonanie zadania, wraz z przedstawieniem do wglądu ich oryginałów;*
- 2) *kosztorys powykonawczy oraz obmiar wykonanych prac lub robót;*
- 3) *dokumentację fotograficzną po zrealizowaniu prac lub robót;*
- 4) *kserokopię protokołu z odbioru wykonanych prac lub robót sporządzonego z udziałem przedstawicieli Gminy Milanówek, właściwego konserwatora zabytków, podmiotu dotowanego oraz innych osób wskazanych w pozwoleniu konserwatorskim.*

2. *Wzór formularza sprawozdania, o którym mowa w ust. 1 zostanie określony w zarządzeniu Burmistrza Milanówka.*

3. *Beneficjent chcący rozliczyć całość lub dany etap dotacji – w przypadku otrzymania dotacji wieloletniej, zobowiązany jest do złożenia sprawozdania z wykonania całości prac lub etapu prac przy zabytku nie później niż do 30 listopada danego roku budżetowego. Odstępstwo w tym zakresie możliwe jest wyłącznie w uzasadnionych przypadkach, po akceptacji przez Burmistrza Miasta Milanówka.*”

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 Miasta Milanówka, postanawiając o sposobie, terminie, etapach rozliczenia dotacji, a także wskazując dokumenty niezbędne do przedłożenia w tym procesie (formularz rozliczenia dotacji), istotnie naruszyła art. 250 pkt 3 przytoczonej ustawy, ponieważ wskazane unormowania powinny zostać uregulowane w umowie, zawartej przez zarząd z beneficjentem dotacji, natomiast Rada Miasta Milanówka nie posiada kompetencji do stanowienia w tym zakresie.

W tym miejscu Kolegium Izby zwraca również uwagę, iż zawarte w § 9 ust. 1 pkt 4 badanej uchwały uregulowanie cyt. „*W celu rozliczenia dotacji celowej podmiot dotowany w sposób i w terminach określonych w umowie, o której mowa w ust. § 8 ust. 5, składa sprawozdanie z wykonania zadania Burmistrzowi Miasta Milanówka. Do sprawozdania należy dołączyć następujące dokumenty: (...)*”

4) *kserokopię protokołu z odbioru wykonanych prac lub robót sporządzonego z udziałem przedstawicieli Gminy Milanówek, właściwego konserwatora zabytków, podmiotu dotowanego oraz innych osób wskazanych w pozwoleniu konserwatorskim*”, posiada cechy, sugerujące dokonywanie kontroli.

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.

W dalszej kolejności, w § 10 badanej uchwały zawarto postanowienia, cyt. „*1. Beneficjent jest zobowiązany do umieszczenia przy Zabytku tablicy informującej o otrzymaniu Dotacji z budżetu Gminy:*

*2. Tablica, o której mowa w ust. 1, powinna znajdować się w miejscu widocznym, zlokalizowanym bezpośrednio przy Zabytku objętym Dotacją, przez okres minimum 3 lat od momentu zakończenia Prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, na które udzielona została Dotacja.*

*3. Wzór tablicy, o której mowa w ust. 1, stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały”.*

Załącznik nr 2 stanowi graficzną wizualizację tablicy.

Jednocześnie w § 11 badanej uchwały wskazano, cyt. „*Burmistrz prowadzi zestawienie danych o udzielonych dotacjach oraz informuje Ministra właściwego do spraw Kultury i Ochrony Dziedzictwa Narodowego oraz Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o dotacjach na prace lub roboty budowlane przy zabytkach, przyznanych przez Radę Miasta Milanówka.*

*2. Zestawienie danych dla każdej udzielonej dotacji winno, co najmniej zawierać:*

- 1) *wskazanie zabytku, z uwzględnieniem miejsca jego położenia;*
- 2) *dane identyfikujące Beneficjenta;*
- 3) *kopię uchwały, o której mowa w §8 ust. 1;*
- 4) *kopię umowy, o której mowa w §8 ust. 5;*
- 5) *informacje o wysokości środków przekazanych beneficjentowi z dotacji oraz o rozliczeniu kwoty wypłaconej dotacji”.*

W ocenie Kolegium Izby zarówno zobowiązanie podmiotu ubiegającego się o dotację do umieszczenia tablicy informacyjnej o określonych parametrach, jak również zobowiązanie prowadzenia przez Burmistrza Miasta Milanówka zestawienia danych o udzielonych dotacjach, 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 stanowiących 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 udzielone 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 RP, 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”.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności § 10 jest stwierdzenie nieważności załącznika nr 2 do badanej uchwały.

Już na marginesie wskazać należy, iż w załączniku nr 1 do badanej uchwały w części IX pn. OŚWIADCZENIA Rada Miasta Milanówka zawarła następujące postanowienie, cyt. „I. Oświadczam, iż VAT nie jest / jest moim kosztem kwalifikowanym (wykreślić niewłaściwe) data ..... (podpis)” wraz z pouczeniem o treści: „Uwaga: W przypadku poniesienia przez Wnioskodawcę VAT-u jako dodatkowego wydatku należy zaznaczyć VAT jako koszt kwalifikowany. Np. osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej lub osoba prawna prowadząca działalność gospodarczą niebędąca płatnikiem VAT-u. W pozostałych sytuacjach VAT nie jest kosztem kwalifikowanym. Np. podmiot prowadzący działalność gospodarczą będący płatnikiem VAT-u.”

Kolegium Izby zauważa, iż z art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie wynika upoważnienie do decydowania - w akcie prawa miejscowego, wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - o sposobie i metodologii wyliczania nakładów koniecznych (prac) z podatkiem VAT lub bez naliczania tego podatku. W ocenie Kolegium Izby zacytowane postanowienie nie wynika również z przepisów prawa materialnego. Wobec powyższego zapis ten wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zdaniem Kolegium Izby kwestia podatku VAT i zasad jego naliczania lub odliczania od nakładów na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane nie może być regulowana w akcie prawa miejscowego, wydanym na podstawie upoważnienia z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ponieważ kwestie te nie dotyczą zasad udzielania dotacji z budżetu.

Reasumując, w ocenie Kolegium Izby uzasadnione jest stwierdzenie nieważności badanej uchwały jedynie w takiej części, jaka wykracza poza upoważnienia ustawowe lub wprost je narusza. Tym samym Kolegium Izby zdecydowało o sanacji ww. uchwały, dochodząc do przekonania, iż orzeczenie jej nieważności w całości byłoby działaniem ponad miarę. Pomimo bowiem istotnych naruszeń zawiera ona szeroki zakres postanowień regulujących prawa i obowiązki podmiotów ubiegających się o udzielenie dotacji oraz nie jest obciążona wadami, które uniemożliwiłyby jej prawidłowe stosowanie i wykonanie, stąd też może ona istnieć w obrocie prawnym.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący  
**Wojciech Tarnowski**