



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2024 r.

Poz. 4639

UCHWAŁA NR 2.52.2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 16 stycznia 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr 726/XCIV/23 Rady Miasta Milanówka z dnia 18 grudnia 2023 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, nie stanowiących jej wyłącznej własności

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 w części uchwały Nr 726/XCIV/23 Rady Miasta Milanówka z dnia 18 grudnia 2023 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, nie stanowiących jej wyłącznej własności, tj.

1) w zakresie wyrażenia „nieruchomych” zawartego w tytule uchwały,

2) § 1 ust. 2, § 1 ust. 3, § 3 ust. 3, § 4 ust. 2, § 5 ust. 1 pkt 11, § 5 ust. 2 pkt 9, § 8 ust. 1,

3) § 5 ust. 2 pkt 2 w zakresie wyrażenia „(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 wnioski dotyczy zabytku ruchomego”,

z powodu istotnego naruszenia art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), art. 71 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 z późn. zm.), 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 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 27 grudnia 2023 r. doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwałę Nr 726/XCIV/23 Rady Miasta Milanówka z dnia 18 grudnia 2023 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, nie stanowiących 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 na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

W tytule uchwały zawarto zapis, cyt. „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, nie stanowiących jej wyłącznej własności.”.

Zgodnie z 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 gminy na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale, przy czym przy ustaleniu tych zasad organ stanowiący zobowiązany jest uwzględnić obowiązujące przepisy normowanego zagadnienia. W myśl art. 3 pkt 1 te same ustawy, zabytkiem jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, 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.

Wobec powyższego Rada Miasta Milanówka, ograniczając ustalenie zasad udzielania ww. dotacji do zabytków nieruchomych, dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a tym samym wprowadziła ograniczenie kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację, czym naruszyła jedną z głównych zasad obowiązujących w sektorze finansów publicznych, a mianowicie zasadę powszechności dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, określoną w art. 43 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, iż prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

W § 1 ust. 2 badanej uchwały Rada Miasta Milanówka postanowiła, cyt. „Dotacja ze środków zewnętrznych, będzie udzielona na zasadach określonych w danym programie dofinansowania”. Dalej postanowiono:

- w § 3 ust. 3, cyt. „Dotacja ze środków zewnętrznych może być udzielona w wysokości określonej w danym programie dofinansowania”;
- § 4 ust. 2, cyt. „Podmioty ubiegające się o uzyskanie środków na prace przy zabytku z programów określonych w § 1 ust. 2 składają wnioski na zasadach i w terminach określonych w danym programie”;
- § 5 ust. 1 pkt 11 „inne dane – jeżeli tak określa program dofinansowania, o którym mowa w § 1 ust. 2”;
- § 5 ust. 2 pkt 9 „dokumenty określone w programie dofinansowania, wskazanym w § 1”.

W treści badanej uchwały zawarto zatem odniesienia do bliżej nieokreślonego „zewnętrznego programu”, którego zasady podmiot powinien znać i spełnić w przypadku woli ubiegania się o dotację. Kolegium Izby zważa, iż stosownie do dyspozycji zawartej w art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zasadniczym celem Rady Miasta Milanówka jest podjęcie uchwały w zakresie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Jednocześnie wskazać należy, iż ww. dotacje są dotacjami celowymi udzielanymi z budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 221 ustawy o finansach publicznych). Tym samym Rada Miasta Milanówka, zawierając ww. postanowienia, dokonała de facto próby scedowania własnych kompetencji na bliżej nieokreślony program do czego nie posiadała podstawy prawnej.

Kolegium Izby zauważa, iż 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 RP, 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 ma składać 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”.

Już na marginesie wskazać należy, iż zawarte w ww. jednostce redakcyjnej określenie „inne dane” stanowi wyrażenie niedookreślone. 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. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne i aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące, nie mieli wątpliwości co do zapisów w niej zawartych oraz uniemożliwiały stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (tak: 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). 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. Zastosowane zwrotu „inne dane” wykracza poza delegacje tych przepisów.

W § 1 ust. 3 badanej uchwały Rada Miasta Milanówka postanowiła, cyt. „3. Celem dotacji jest wspieranie i uzupełnienie działań zapewniających właścicielom lub posiadaczom zabytków właściwą opiekę nad wartościowymi elementami substancji zabytkowej z uwagi na jej znaczenie dla wizerunku Miasta Milanówka.”

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż prawem a zarazem obowiązkiem organu stanowiącego wynikającym z dyspozycji art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jest przede wszystkim ustalenie zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane. Wobec powyższego wszelkie inne regulacje, wykraczające poza delegację wskazanego przepisu, a tym samym 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.

W kwestii pojęcia „zasady” udzielania dotacji w orzecznictwie prezentowane jest stanowisko, iż pod pojęciem „zasad udzielania dotacji” należy rozumieć sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpatrzenia tego wniosku formę załatwienia wniosku (tak: wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 169/21, wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. I SA/Kr 1673/10, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 r. IV SA/PO 160/17).

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”.

W § 5 ust. 2 pkt 2 badanej uchwały Rada Miasta Milanówka postanowiła, cyt. „Do wniosku o udzielenie Dotacji winny być dołączone następujące dokumenty (...)

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;”

Postanowienia, cyt. „(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” są - w ocenie Kolegium Izby - nieściśle.

W § 2 ust. 1 pkt 5 badanej uchwały zawarto katalog podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji z uwzględnieniem tytułów prawnych, jakimi powinni się legitymować. Z kolei w cytowanym § 5 ust. 2 pkt 2 badanej uchwały – zastosowano wyrażenie, cyt. „np.” i wskazano dokumenty charakterystyczne jedynie dla tytułu prawa własności. Tym samym niejasne jest, czy podmiot inny niż właściciel zabytku, może ubiegać się o dotację. Zgodnie z dyspozycją art. 71 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, poza tytułem własności podmiot ubiegający się o dotacje może legitymować się również tytułem prawnym: użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przy czym tytuł prawny może być wykazany poprzez przedłożenie dokumentów, których nazwy Rada Miasta Milanówka nie zdefiniowała.

W swych postanowieniach Rada Miasta Milanówka powinna wskazać, jakich dokumentów oczekuje, w sytuacji gdy o dotacje miałby się ubiegać podmiot inny niż właściciel zabytku. Wskazanie tylko takich, które wynikają z tytułu prawa własności, może prowadzić do ograniczenia kręgu podmiotów przy ubieganiu się o dotację.

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 (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 141/22).

Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 30 maja 2005 r. III SA/Wa 1/05, cyt. „czynność prawna mająca na celu obejście ustawy polega na takim ukształtowaniu jej treści, które z punktu widzenia formalnego (pozornie) nie sprzeciwia się ustawie, ale w rzeczywistości (w znaczeniu materialnym) zmierza do zrealizowania celu, którego osiągnięcie jest przez nią zakazane. (...) obejście prawa oznacza, że wszystkie czynności dokonane przez strony są jawne, a skutki przez nie wywołane – pożądane, jedynie cel ich dokonania jest sprzeczny z ustawą”.

W § 8 ust. 1 badanej uchwały postanowiono, cyt. „Dotację przyznaje Rada Miasta Milanówka w uchwale określającej:

- 1) nazwę i położenie zabytku, dla którego przyznano dotację;
- 2) kwotę dotacji;
- 3) harmonogram prac, na które została przyznana dotacja.”

W ocenie Kolegium Izby postanowienia w zakresie, jakie elementy ma zawierać uchwała Rady Miasta Milanówka przyznająca dotację podmiotowi na konkretny zabytek (która to uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego), wykracza 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 Miasta Milanówka zakresu upoważnienia ustawowego. 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”.

Mając na uwadze powyższe, w tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski