



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 22 sierpnia 2024 r.

Poz. 8081

UCHWAŁA NR 8.174.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 26 marca 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXVIII/484/2023 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych lub znajdujących się na obszarze Gminy Nowe Miasto nad Pilicą

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 LXVIII/484/2023 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych lub znajdujących się na obszarze Gminy Nowe Miasto nad Pilicą, z powodu istotnego naruszenia art. 71 ust. 1 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.), art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702) oraz § 6 i § 135 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 i Gminie Nowe Miasto nad Pilicą skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 5 marca 2024 r., tj. z naruszeniem terminu określonego w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LXVIII/484/2023 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych lub znajdujących się na obszarze Gminy Nowe Miasto nad Pilicą.

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.

W § 3 badanej uchwały Rada Miejska w Nowym Mieście nad Pilicą postanowiła, cyt. „O dotację ubiegać się może osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, będąca właścicielem bądź posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadająca taki zabytek w trwałym zarządzie”.

Stosownie do 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. Odpowiednio do dyspozycji art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku. Ww. przepisem określono zatem zakres podmiotowy finansowania opieki nad zabytkami.

Rada Miejska w Nowym Mieście nad Pilicą - w § 3 badanej uchwały - odmiennie określiła krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o udzielenie dotacji z budżetu gminy, ustalając, że o dotację ubiegać się może tylko osoba fizyczna, jednostka organizacyjna, będąca właścicielem bądź posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadająca taki zabytek w trwałym zarządzie.

Powyższe regulacje Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą prowadzą zatem do odmiennego niż ustawowe określenia potencjalnych beneficjentów dotacji i stanowią modyfikację aktu wyższego rzędu. Na niedopuszczalność modyfikacji regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego zwrócił uwagę WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11 oraz NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu w wyrokach: z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96 i z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97 oraz WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22.

W ramach kompetencji określonej w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Rada Miejska w Nowym Mieście nad Pilicą nie posiadała uprawnień do odrębnego określenia kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotacje, niż ustalony w art. 71 ust. 1 tej ustawy, w związku z czym zapisy § 3 badanej uchwały w sposób istotny naruszają cytowane przepisy prawa i skutkują nieważnością uchwały.

W § 5 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska w Nowym Mieście nad Pilicą określiła wykaz dokumentów, które należy dołączyć do wniosku o udzielenie dotacji, który stanowi Załącznik nr 1 do badanej uchwały.

Załącznik do uchwały w części VII. „Wykaz obowiązkowych załączników do wniosku z zastrzeżeniem § 6 ust. 4 uchwały” określa wykaz dokumentów, które należy dołączyć do wniosku.

Z analizy aktu wynika, że uchwała zawiera jeden załącznik, tj. wzór „Wniosku o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru znajdujących się na terenie Gminy Nowe Miasto nad Pilicą”, który nie posiada numeru. Wskazana niespójność może prowadzić do wątpliwości u potencjalnych adresatów uchwały odnośnie złożenia wniosku na właściwym wzorze.

Ponadto w Załączniku do uchwały w ww. części VII odwołano się do § 6 ust. 4 uchwały, a więc do jednostki redakcyjnej tj. ust. 4, który nie występuje w tym paragrafie. Badana uchwała zawiera § 6 o następującej treści, cyt. „Wnioskodawcy, o którym mowa w § 4, prowadzącemu działalność gospodarczą, może być przyznana dotacja, o której mowa w § 3, stanowiąca pomoc de minimis zgodnie, z przepisami rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L, Nr 352/1 z dnia 24.12.2013 r.)”.

Wprowadzając w treści uchwały błędne odesłanie do niewłaściwej jednostki redakcyjnej, organ stanowiący doprowadził do sytuacji mogącej prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego. Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych.

Dodatkowo Kolegium Izby zauważa, iż występują rozbieżności pomiędzy wymienionymi dokumentami w części normatywnej badanej uchwały i w Załączniku do badanej uchwały. I tak w § 5 ust. 2 pkt 7 badanej uchwały jako załącznik do wniosku wymieniono cyt. „aktualny odpis z właściwego rejestru, w przypadku podmiotów tam zarejestrowanych”, który nie został wymieniony w załączniku w części VII. „Wykaz obowiązkowych załączników wniosku (...)”.

W Załączniku w części VII. „Wykaz obowiązkowych załączników do wniosku (...)” wymieniono w nazwie załącznika o lp. 6 załącznik o treści „Oświadczenie woli organu wspólnoty mieszkaniowej dot. zasadności realizacji wnioskowanego zadania”, który nie został wymieniony w § 5 ust. 2 badanej uchwały.

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż stwierdzone rozbieżności powodują, iż nie sposób wskazać, które załączniki powinny być dołączone do wniosku, czy te, które są wymienione w części normatywnej badanej uchwały, czy też we wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącym załącznik do uchwały. Powyższe powoduje de facto, iż podmiot zainteresowany uzyskaniem dotacji nie może stwierdzić, jakiego rodzaju dokumenty należy sporządzić i 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. 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.

W § 10 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Nowym Mieście nad Pilicą postanowiła, cyt.

„Dotacje, na wniosek Burmistrza Miasta i Gminy Nowe Miasto nad Pilicą przyznaje Rada Miejska w Nowym Mieście nad Pilicą w formie uchwały, w której określa się;

- 1) beneficjenta,
- 2) wykaz prac lub robót, na wykonanie których przyznano dotację,
- 3) kwotę przyznanej dotacji.”.

Dalej w § 12 badanej uchwały określono, cyt. „Uchwała, o której mowa w § 10 ust. 1 podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej i na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta i Gminy w Nowym Mieście nad Pilicą”.

Kolegium Izby ponownie wskazuje, iż 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 lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia w zakresie, jakie elementy ma zawierać uchwała Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą przyznająca dotację podmiotowi na konkretny zabytek (która to uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego), wykraczają poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Przytoczony przepis stanowi, iż do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego należy udzielenie dotacji, przy czym czynność ta nie jest uzależniona od złożenia wniosku przez organ wykonawczy. Tym samym w ocenie Kolegium Izby powyższym zapisem badanej uchwały zostały naruszone kompetencje organu stanowiącego wynikające z art. 81 ust. 1 przywołanej ustawy. Zadania organu wykonawczego – Burmistrza Miasta i Gminy Nowe Miasto nad Pilicą - powinny ograniczyć się do czynności technicznych, tj. przekazania wniosków do rozpatrzenia Radzie Miejskiej, natomiast Rada Miejska w Nowym Mieście nad Pilicą rozpatrując dany wniosek, zdecyduje czy udzieli dotacji na prace przy konkretnym zabytku oraz wskaże zakres rzeczowy i finansowy tej dotacji.

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 Miejską w Nowym Mieście nad Pilicą zakresu upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu. Oznacza to, że akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem.

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: np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15). Ponadto 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 w części. V „Przewidywane koszty realizacji prac lub robót oraz źródła ich finansowania” w zakresie wyrazu „brutto” również wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu przepisem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Nie wynika z niego bowiem upoważnienie do decydowania o sposobie i metodologii wyliczania dotacji z podatkiem VAT, a tym samym określenia wysokości „brutto”.

Realizując kompetencję prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 lipca 2020 r. II SA/Bk 275/20). Zgodnie ze stanowiskami, jakie wypracowała judykatura (wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97), do naruszeń skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy m.in. naruszenie: treści przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego danego szczebla jednostki samorządu terytorialnego, przepisów prawa materialnego (poprzez wadliwą ich wykładnię), a także przepisów określających procedurę podejmowania uchwał. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to co wynika z przepisów prawa” (tak: wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07). W świetle powyższego, użycie w Załączniku do badanej uchwały wyrazu „brutto” stanowi istotne naruszenie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Wraz z uchwałą do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie została przedłożona przez Burmistrza Miasta i Gminy Nowe Miasto nad Pilicą przy piśmie Nr RM.0711.13.2023 z dnia 04.03.2024 r. opinia z Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dot. projektu uchwały, do której Prezes UOKiK nie zgłosił zastrzeżeń. Nie przedłożono natomiast opinii z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju, z powodu jej braku (przeoczenie pracownika merytorycznego).

W ocenie Kolegium Izby - prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków mogą dotyczyć także budynków służących działalności rolniczej. Tym samym przyznane na ten cel dotacje mogą stanowić pomoc de minimis w rolnictwie, o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Wobec powyższego 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 Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w trybie art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w celu uzyskania ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Niezgłoszenie projektu uchwały wymienionemu organowi 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. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, że badana uchwała z dnia 29 listopada 2023 r. została przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w dniu 5 marca 2024 r. tj. z przekroczeniem ustawowego terminu. Kolegium Izby przypomina, że zgodnie z przepisami art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wójt obowiązany jest do przedłożenia regionalnej izbie obrachunkowej uchwał organu stanowiącego w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Reasumując, badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały Kolegium Izby stwierdza, że określenie kręgu podmiotów ubiegających się o dotacje w sposób odmienny niż w art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie

zabytków i opiece nad zabytkami oraz niezgłoszenie projektu uchwały Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi przesądza o dotknięciu badanej uchwały wadą nieważności w całości, w świetle art. 91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym.

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

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium
Bożena Zych