



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 23 sierpnia 2024 r.

Poz. 8119

UCHWAŁA NR 11.260.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 7 maja 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XCVII/3254/2024 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 4 kwietnia 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze m.st. Warszawy

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) 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, uchwała, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr XCVII/3254/2024 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 4 kwietnia 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze m.st. Warszawy, z powodu istotnego naruszenia 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 art. 81 i art. 77 w związku z art. 76 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.) i art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

§ 2. Na niniejszą uchwałę Miastu Stołecznemu Warszawa służy 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 11 kwietnia 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XCVII/3254/2024 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 4 kwietnia 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze m.st. Warszawy.

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.

Zgodnie z § 1 ust. 1 badanej uchwały, cyt. „Z budżetu m.st. Warszawy mogą być udzielane dotacje celowe na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku indywidualnie wpisanym do rejestru zabytków lub indywidualnie ujętym w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze m.st. Warszawy”.

Z ustaleń organu nadzoru wynika, że projekt badanej uchwały nie został zgłoszony - w trybie art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej – Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, podczas gdy obszar Miasta Stołecznego Warszawy obejmuje także tereny rolne, a to oznacza, że przykładowo dotacje mogą dotyczyć zabytków położonych na użytkach rolnych, beneficjentami dotacji mogą być właściciele zabytków, prowadzący działalność rolniczą, dla których pomoc ze środków publicznych należałoby zakwalifikować jako pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.

Zgodnie z art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Ww. obowiązek przedłożenia ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa projektu programu pomocowego stanowi, zdaniem Kolegium Izby, jeden z elementów procedury uchwalania prawa miejscowego obejmującego zasięgiem tereny rolne.

Tym samym, zaniechanie zgłoszenia uprawnionemu organowi projektu badanej uchwały w sposób istotny narusza art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Stanowisko Kolegium Izby zgodne jest z orzecznictwem sądów administracyjnych (vide: wyrok z dnia 11 stycznia 2023 r. WSA w Warszawie VIII SA/Wa 912/22, cyt. „Warunkiem ważności (legalności) uchwały jest nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, wyznaczającym granice przyjmowanej regulacji, ale również uchwalenie aktu w określonej przepisami procedurze. Wyżej wymieniony obowiązek przedkładania projektów uchwał przewidujących udzielenie pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa stanowi obligatoryjny element procedury podejmowania uchwał w przedmiotowym zakresie. Niezgłoszenie projektu uchwały Prezesowi Urzędu oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwały, co zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, należy zaliczyć do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały (por. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. FSK 3595/13).”.

W § 2 i 3 badanej uchwały Rada Miasta Stołecznego Warszawy uchwaliła, cyt. „§ 2. Dotacja może być udzielona na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, o którym mowa w § 1 ust. 1, które zostaną przeprowadzone w roku następującym po roku złożenia wniosku o udzielenie dotacji, zwanych dalej »pracami planowanymi«. Dotacja ta może obejmować nakłady konieczne na:

- 1) zabezpieczenie, zachowanie i utrwalenie substancji zabytku;
- 2) stabilizację konstrukcyjną części składowych zabytku lub ich odtworzenie w zakresie niezbędnym dla zachowania tego zabytku;
- 3) odnowienie lub uzupełnienie tynków i okładzin architektonicznych albo ich całkowite odtworzenie, z uwzględnieniem charakterystycznej dla tego zabytku kolorystyki;
- 4) odtworzenie zniszczonej przynależności zabytku, jeżeli odtworzenie to nie przekracza 50% oryginalnej substancji tej przynależności;
- 5) odnowienie lub całkowite odtworzenie okien, w tym ościeżnic i okiennic, zewnętrznych odrzwi i drzwi, więźby dachowej, pokrycia dachowego, rynien i rur spustowych;
- 6) modernizację instalacji elektrycznej w zabytkach drewnianych lub w zabytkach, które posiadają oryginalne, wykonane z drewna części składowe i przynależności;
- 7) wykonanie izolacji przeciwwilgociowej;
- 8) uzupełnienie narysów ziemnych dzieł architektury obronnej oraz zabytków archeologicznych nieruchomości o własnych formach krajobrazowych;

- 9) działania zmierzające do wyeksponowania istniejących, oryginalnych elementów zabytkowego układu parku lub ogrodu;
- 10) zakup materiałów konserwatorskich i budowlanych, niezbędnych do wykonania prac i robót przy zabytkach, o których mowa w pkt 2 - 9;
- 11) zakup i montaż instalacji przeciwwłamaniowej oraz przeciwpożarowej i odgromowej.

§ 3. 1. Dotacja może być również udzielona na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, o którym mowa w § 1 ust. 1, które zostały przeprowadzone w roku poprzedzającym rok złożenia wniosku o udzielenie dotacji, zwanych dalej »refundacją«.

2. Refundacja może obejmować nakłady konieczne wymienione w § 2 oraz nakłady na:

- 1) przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych;
- 2) sporządzenie ekspertyz technicznych i konserwatorskich;
- 3) wykonanie dokumentacji konserwatorskiej;
- 4) opracowanie programu prac konserwatorskich i restauratorskich;
- 5) wykonanie projektu budowlanego zgodnie z przepisami Prawa budowlanego;
- 6) sporządzenie projektu odtworzenia kompozycji wnętrza.”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że zgodnie art. 76 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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. Zakres nakładów koniecznych zawiera przepis art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Kolegium Izby zauważa, że podstawowa forma udzielania dotacji zdefiniowana została w przepisie w art. 126 ustawy o finansach publicznych. Dotacje są to środki m.in. z budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Natomiast odrębną formą udzielania dotacji określoną w przepisach szczególnych, w tym w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 76 ust. 1 pkt 2), jest dotacja udzielana na refundację wydatków poniesionych przed datą złożenia wniosku przez wnioskodawcę.

Z wyżej wskazanych zapisów (§ 2 i 3 badanej uchwały) wynika, że dotacja w podstawowej formie (na nakłady poniesione po złożeniu wniosku o udzielenie dotacji) „na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, o którym mowa w § 1 ust. 1, które zostaną przeprowadzone w roku następującym po roku złożenia wniosku o udzielenie dotacji, zwanych dalej »pracami planowanymi«.” może być udzielona jedynie na nakłady określone w § 2 ust. 1 badanej uchwały. Natomiast zasadą tą nie zostały objęte nakłady wymienione w § 3 ust. 2 badanej uchwały.

Mając zatem na uwadze powyższe regulacje, Kolegium Izby zauważa, że ustawodawca uchwalił katalog nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku (art. 77 ustawy), objętych możliwością finansowania, dofinansowania oraz refundacji wydatków poniesionych przez wnioskodawcę, w związku z czym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada uprawnień do ograniczania w akcie niższego rzędu ww. katalogu zadań objętych dotacją na finansowanie lub dofinansowanie nakładów poniesionych zarówno przed, jak i po złożeniu wniosku o udzielenie dotacji (w niniejszym stanie faktycznym: po złożeniu wniosku). Powyższe zapisy świadczą o modyfikacji zapisów ustawowych. 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.

Następnie w toku analizy badanej uchwały Kolegium Izby ustaliło, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, określając zasady, na podstawie których dokonuje wyboru dofinansowania, nie określił sposobu ustalenia wysokości dotacji, o jaką może ubiegać się potencjalny beneficjent. Jak wskazał NSA w wyroku

z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 169/21, cyt. „przez pojęcie »zasady« należy rozumieć również normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji”. Toteż w realiach niniejszej sprawy, beneficjent na etapie składania wniosku nie wiedziałby, czy może ubiegać się o zwrot, przykładowo, 1% czy też 100% nakładów koniecznych.

W ocenie Kolegium Izby, Rada Miasta Stołecznego Warszawy - na etapie podejmowania uchwały w sprawie zasad udzielenia dotacji - powinna była wskazać sposób określenia wysokości dofinansowania (procentowy udział środków pochodzących z dotacji), który pozwoliłby podmiotowi ubiegającemu się o dotację obliczyć wysokość dofinansowania do planowanej „inwestycji”. Następnie Rada Miasta Stołecznego Warszawy, w indywidualnej uchwale o przyznaniu dotacji, wyłonionemu beneficjentowi, z uwzględnieniem zapisów zawartych w uchwale, podjętej w oparciu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz w uchwale budżetowej, mogłaby określić konkretną kwotę pomocy.

W § 4 ust. 3 badanej uchwały zawarto zapis, cyt.

„Prezydent m.st. Warszawy w drodze zarządzenia może ustanowić dodatkowe terminy składania wniosków w przypadku:

- 1) niewykorzystania budżetu przeznaczanego na dotacje na skutek wniosków złożonych w terminach określonych w ust. 1,
- 2) zwiększenia w ciągu roku środków budżetowych przeznaczonych na dotacje,
- 3) ogłoszenia po terminach określonych w ust. 1 programów zewnętrznych dotyczących finansowania prac przy zabytku, w których warunkiem udziału jest udzielenie dotacji przez jednostkę samorządu terytorialnego.”,

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa w drodze uchwały zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Kolegium Izby doszło do przekonania, że Rada Miasta Stołecznego Warszawy - uchwalając regulacje w zakresie terminów składania wniosków, odsyłające do postanowień Prezydenta określonych w drodze zarządzenia – scedowała na organ wykonawczy ustawowe kompetencje przypisane organowi stanowiącemu w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Na niedopuszczalność przekroczenia ustawowego upoważnienia zwracają uwagę sądy administracyjne. Przykładowo wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13: „...do takich istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.” (tak również wyroki NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu: z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96 oraz z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/976), czy wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r., w którym Sąd stwierdził, cyt. „Zgodnie z linią orzeczniczą 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.” oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 października 2023 r. I SA/Łd 502/23.

Dalej, Kolegium Izby zwraca uwagę na zastosowanie w badanej uchwale niedookreślonych zapisów, takich jak:

- § 10 ust. 3 badanej uchwały postanowiono, cyt. „Przy ocenie wniosku o udzielenie dotacji komisja uwzględni w szczególności: (...)”;
- w Załącznikach Nr 1, Nr 2, Nr 3 i Nr 4 do badanej uchwały (zapisy tożsame dla każdego załącznika) - części III B (Uzasadnienie celowości wykonanych prac) zastosowano wyraz „m. in.”;
- w Załącznikach Nr 1, Nr 2, Nr 3 i Nr 4 do badanej uchwały (zapisy tożsame dla każdego załącznika) - części V (Należy zaznaczyć załączniki składane do wniosku:) uchwalono pozycje „Inne (fakultatywnie)”.

Użycie niedookreślonych zwrotów, takich jak wyżej wskazane, a więc „w szczególności”, „inne”, „m.in.”, powoduje że przyjęta regulacja jest niejasna i wprowadza niedozwolony luz interpretacyjny. Stanowisko

Kolegium Izby w powyższym zakresie potwierdza orzeczenia sądów administracyjnych, z których wynika, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, przy czym powinny być zredagowane w taki sposób, by dla ich adresatów były zrozumiałe, tzn. by ich adresaci wiedzieli, w jaki sposób mają się zachować i nie mieli żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (tak: wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 października 2023 r. I SA/Łd 502/23, wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku w z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94).

W załącznikach Nr 1, Nr 2, Nr 3 i Nr 4 do badanej uchwały zawarte zostały następujące zapisy (tożsame dla każdego załącznika), dotyczące podatku VAT, w tym kwot netto i brutto:

- w częściach III C: „Kwoty netto należy podać w przypadku, gdy realizacja zadania będzie generować przychody opodatkowane podatkiem VAT po stronie wnioskodawcy.”;
- w częściach III C: „Kwoty brutto należy podać w przypadku, gdy realizacja zadania nie będzie generować przychodów opodatkowanych podatkiem VAT po stronie wnioskodawcy.”;
- w częściach III C, w tabelach zastosowano „Kwota (podaj netto czy brutto)”;
- w częściach IV pkt 2: „Wnioskodawca jest podatnikiem podatku od towarów i usług (zaznacz właściwe): (...).”;
- w częściach IV pkt 3: „Realizacja zadania będzie generować przychody opodatkowane podatkiem VAT po stronie Beneficjenta* (zaznacz właściwe) (...).”;
- w częściach IV pkt 4: „Oświadczenia dotyczące podatku od towarów i usług (VAT) (zaznacz właściwe): (...).”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia badanej uchwały dotyczące podatku VAT, w tym kwot netto i brutto wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Z przepisu nie wynika bowiem upoważnienie do decydowania o sposobie i metodologii wyliczania kosztów pod względem podatkowym, a w tym m.in. wyliczania kosztu całkowitego z podatkiem VAT i tym samym określenia wysokości „brutto” i „netto”.

Kolegium Izby wskazuje na kolejne zapisy, wykraczające poza zakres upoważnienia ustanowionego przepisem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a mianowicie:

- w § 11 badanej uchwały zawarto zapis, cyt. „Prezydent m.st. Warszawy określi w drodze zarządzenia tryb pracy komisji i oceny wniosków, o których mowa w niniejszej uchwale.”;
- w dziale IV załączników Nr 1, Nr 2, Nr 3 i Nr 4 do badanej uchwały zawarto zapis (zapis tożsamy dla każdego załącznika), cyt.

„1. Wnioskodawca (zaznacz właściwe):

zalega

nie zalega

z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych (wpisz jakich podmiotów dotyczy zobowiązanie): (...).”.

W ocenie Kolegium Izby, Rada Miasta Stołecznego Warszawy, uchwalając powyższe zapisy, działała bez upoważnienia określonego przepisami prawa. Przepis art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie daje prawa żądania od potencjalnego beneficjenta dotacji informacji o zaleganiu lub niezaleganiu z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych. Przytoczony zapis § 11 badanej uchwały jest również poza delegacją ustawową.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując kompetencję prawodawczą, powinien ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 lipca 2020 r. II SA/Bk 275/20). 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).

Reasumując, istotna wadliwość zakwestionowanego przez Kolegium Izby aktu prawa miejscowego, skutkująca stwierdzeniem nieważności uchwały, zasadniczo sprowadza się do naruszenia procedury uchwalania prawa miejscowego, poprzez zaniechanie przedłożenia projektu uchwały ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa oraz braku wskazania sposobu określenia wysokości dotacji, którą otrzyma wyłoniony beneficjent.

Z podanych powodów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący
Wojciech Tarnowski