



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 23 lutego 2024 r.

Poz. 2412

UCHWAŁA NR 27.433.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 21 listopada 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XLVII/438/2020 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub do gminnej ewidencji zabytków

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 XLVII/438/2020 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub do gminnej ewidencji zabytków, 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 2020 r. poz. 708), art. 71 ust. 1, art. 78 ust. 2, art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 282 z późn. zm.), art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) 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 Gminie Miasta Radomia służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVII/438/2020 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub do gminnej ewidencji zabytków została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w dniu 13 listopada 2023 r., po upływie ustawowego terminu określonego w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym.

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 uchwałę Rada Miejska w Radomiu określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub do

gminnej ewidencji zabytków. Badana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 22 grudnia 2020 r. pod poz. 13205.

W § 7 ust. 1 badanej uchwały wskazano, iż udzielona dotacja w przypadku podmiotu prowadzącego działalność, bez względu na formę organizacyjno - prawną stanowi pomoc de minimis. Udzielanie pomocy de minimis obwarowane jest szczególnymi wymogami określonymi w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Stosownie do art. 7 ust. 3 tej ustawy, przed podjęciem uchwały przewidującej udzielenie pomocy de minimis, jej projekt powinien być zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w celu uzyskania ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z przedłożonych materiałów wynika, iż projekt badanej uchwały (znak pisma: K.4125.09.2020.JW) został zgłoszony do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Do przedłożonego projektu nie zostały zgłoszone zastrzeżenia. Ponieważ prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków mogą dotyczyć także budynków służących działalności rolniczej, stąd też projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi w trybie art. 7 ust. 3a ustawy.

Z uzyskanych informacji wynika, iż przedmiotowa uchwała została podjęta bez zgłoszenia jej projektu Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. 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, iż badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Z § 1 pkt 3 badanej uchwały wynika, iż dotacja będzie udzielana na zabytek, który, cyt. „posiada istotne znaczenie historyczne, artystyczne lub naukowe, wzbogaca ofertę turystyczną i kulturową miasta Radomia”. Stanowi to nieuprawnioną modyfikację regulacji ustawowej, gdyż w art. 78 ust 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jest mowa o zabytku, który „posiada wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową”. Dokonywanie zmian zapisów ustawowych i regulowanie pewnych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie jest sprzeczne z prawem.

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 a także WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 września 2022 r. SA/Wa 1803/82.

Jednocześnie w § 6 pkt 3 badanej uchwały postanowiono, że przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dotacji uwzględnia się w szczególności, cyt. „dostępność obiektu dla ogółu społeczności lokalnej i turystów”. Stosownie do 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, użytkownika wieczystego, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku. Przepis ten określa obowiązek finansowania opieki nad zabytkami, a więc jego zakres podmiotowy. W art. 81 ust. 1 ww. ustawy wskazano, iż 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, powiatu lub samorządu województwa na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Zatem przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jednoznacznie określa zakres przedmiotowy udzielanej dotacji. Zdaniem Kolegium Izby zapisy § 1 pkt 3 oraz § 6 pkt 3 badanej uchwały prowadzą do zawężenia kręgu podmiotów mogących uzyskać dotację, jak i zakresu przeznaczenia dotacji. Tym samym naruszają w istotny sposób przepisy art. 71 ust. 1 oraz art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Regulacja zamieszczona w § 4 ust. 1 badanej uchwały o treści, cyt. „Dotacja może zostać udzielona wyłącznie na renowację zabytkowych substancji, a nie na podwyższenie standardu zabytku”, została dokonana poza delegacją ustawową wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis kompetencyjny mówi wprost jedynie o zasadach udzielania dotacji. Nie może zatem stanowić podstawy do wskazywania przeznaczenia dotacji.

W § 4 ust. 2 badanej uchwały zamieszczono następujący zapis, cyt. „Do zamówień na dostawy oraz usługi i roboty budowlane opłacanych ze środków pochodzących z dotacji zastosowanie mają przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych”. Kolegium Izby zauważa, że akt prawa miejscowego nie może nakładać na adresatów tego aktu obowiązku stosowania przepisów wynikających z aktów wyższego rzędu, w tym przypadku ustawy - Prawo zamówień publicznych.

Zakres podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy - Prawo zamówień publicznych wynika bowiem z tej ustawy, zaś postanowienia o charakterze informacyjnym, mogą być zawarte w umowie o przyznanej dotacji.

W § 8 ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska w Radomiu postanowiła, cyt. „W uchwale w sprawie przyznania dotacji określa się nazwę podmiotu, zakres prac oraz kwotę przyznanej dotacji”. W ocenie Kolegium Izby postanowienie w zakresie, jakie elementy ma zawierać uchwała Rady Miejskiej w Radomiu 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 zakresu upoważnienia ustawowego. W ocenie Kolegium Izby, przez pojęcie „zasady” należy rozumieć normy określające, komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, a także wskazujące zadania, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku (wyrok NSA z dnia 6 maja 2021r. I GSK 169/81).

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”.

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.

Z § 8 ust. 4 zdanie drugie przedmiotowej uchwały wynika, iż wzór umowy dotacji oraz wzór sprawozdania z wykorzystania dotacji ustala Prezydent Miasta Radomia. Przepis art. 250 ustawy o finansach publicznych stanowi, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji, 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:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki tej dotacji,
 - 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,
 - 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji,
- z tym, że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Przepis powyższy ma zastosowanie do dotacji celowych o których mowa w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Skoro art. 250 ustawy o finansach publicznych reguluje elementy umowy o dotację na prace przy zabytku, to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada kompetencji nie tylko w zakresie określenia elementów umowy dotacyjnej, ale również do wskazywania, że wzór umowy ustala Prezydent Miasta Radomia. Nie ma również kompetencji do wskazywania, że Prezydent Miasta Radomia ustali wzór dokumentu niezbędnego do przedłożenia w procesie rozliczania dotacji (sprawozdania). Wskazane unormowania powinny być uregulowane w umowie zawartej przez zarząd z beneficjentami dotacji; organ stanowiący nie posiada kompetencji do stanowienia w tym zakresie. Postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących

organom na podstawie przepisów ustawowych. Zdaniem Kolegium Izby Rada Miejska w Radomiu postanawiając, że wzór umowy dotacji oraz wzór sprawozdania z wykorzystania dotacji ustala Prezydent Miasta Radomia wkroczyła w materię uregulowaną w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie wymienionymi uregulowaniami naruszyła zakres upoważnienia wynikający z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W wymienionej ustawie brak jest przepisów regulujących tryb i zasady zwrotu dotacji i jej rozliczania. Brak też upoważnienia do regulowania tej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego, zatem w tej materii muszą mieć zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych.

W § 9 badanej uchwały Rada Miejska w Radomiu postanowiła, cyt. „Prezydent Miasta Radomia prowadzi wykaz udzielonych dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku oraz informuje inne organy uprawnione do udzielania tego typu dotacji, o dotacjach przyznanych przez Radę Miejską w Radomiu”. W ocenie Kolegium Izby zobowiązanie przez organ stanowiący Prezydenta Miasta Radomia do prowadzenia wykazu udzielonych dotacji oraz informowania innych organów o udzielonych dotacjach na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wykracza poza delegację art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Właściwość rad gmin odnośnie do stanowienia w sprawach udzielania dotacji na prace przy zabytkach sprowadza się do określenia zasad ich udzielania.

Ponadto należy zauważyć, że w § 1 pkt 2 w odniesieniu do zabytku użyto określenia, cyt. „jest w złym stanie technicznym”, a w § 5 ust. 3 oraz § 6, § 6 pkt 4 i pkt 5, odpowiednio występują, cyt. „np.”, „w szczególności”, „ze szczególnym” oraz „zaangażowanie finansowe wnioskodawcy”. W ocenie Kolegium Izby powyższe zapisy mogą prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w określonym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne.

Należy podkreślić, iż badana uchwała jest aktem prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zawiera ona bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym skierowane do nieograniczonej liczby adresatów i obowiązujące na terenie całej gminy. Uchwała podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego powinna zawierać uregulowania określone tym upoważnieniem, a jej treść powinna być jasna i spójna. W judykaturze ugruntowany jest pogląd, iż uchwały stanowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (tak: wyrok NSA (do 31.12.2003 r.) w Gdańsku 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, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII SA/Wa 524/22 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22). 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.

Jak wskazano wyżej Kolegium Izby zwraca uwagę, że badana uchwała z dnia 14 grudnia 2020 r. została przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie 13 listopada 2023 r., a więc z przekroczeniem ustawowego terminu. Kolegium Izby przypomina, że zgodnie z przepisami art. 90 w związku z art. 11a ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, prezydent miasta 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 niezgłoszenie projektu uchwały właściwemu organowi powoduje, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

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

Przewodnicząca
Posiedzenia Kolegium
Bożena Zych