



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 19 kwietnia 2023 r.

Poz. 4874

UCHWAŁA NR 6.81.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 14 lutego 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LXIV/601/2023 Rady Miasta Siedlce z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze Miasta Siedlce, nie stanowiących jego własności

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) 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 LXIV/601/2023 Rady Miasta Siedlce z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze Miasta Siedlce, nie stanowiących jego własności, tj.:

1) § 2 ust. 1;

2) § 5 ust. 5;

3) § 6 ust. 1 w zakresie wyrazów, cyt. „, w której określa się:

1/ nazwę beneficjenta otrzymującego dotację;

2/ prace lub roboty budowlane przy obiekcie zabytkowym, na których wykonanie przyznano dotację;

3/ kwotę przyznanej dotacji”;

4) załącznika do uchwały w części pn. „Wykaz prac przeprowadzonych przy zabytkach w okresie ostatnich 5 lat, z podaniem wysokości poniesionych nakładów, w tym środków publicznych”;

5) załącznika do uchwały w części pn. „Wykaz załączników do wniosku”;

6) załącznika do uchwały w części pn. „Oświadczenia Wnioskodawcy” w zakresie wyrazów, cyt.

„ nie jestem podatnikiem podatku VAT;

jestem podatnikiem podatku VAT i nie będę odzyskiwać podatku VAT w związku z planowanym w ramach dotacji zadaniem;

jestem podatnikiem podatku VAT i będę odzyskiwać podatek VAT w związku z planowanym w ramach dotacji zadaniem.”.

z powodu istotnego naruszenia art. 81 ust. 1 i art. 77 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840) oraz § 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), a także braku wewnętrznej spójności pomiędzy § 5 ust. 2 badanej uchwały a załącznikiem do uchwały w zakresie dokumentów, które powinny być dołączone do wniosku o udzielenie dotacji.

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Miastu Siedlce 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 31 stycznia 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LXIV/601/2023 Rady Miasta Siedlce z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze Miasta Siedlce, nie stanowiących jego 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 Siedlce określiła zasady udzielania z budżetu Miasta Siedlce dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków i nie stanowiących jego własności. W załączniku do badanej uchwały określono wzór wniosku o udzielenie dotacji.

W § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Siedlce postanowiła, cyt. „*Udzielenie dotacji może nastąpić na podstawie pisemnego wniosku na warunkach określonych w umowie o udzielenie dotacji*”.

Stosownie do 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, za zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Przytoczony przepis stanowi zatem, iż do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego należy udzielenie dotacji, natomiast złożenie wniosku o udzielenie dotacji - zdaniem Kolegium Izby - inicjuje jedynie postępowanie w sprawie jej udzielenia. Powyższym postanowieniem badanej uchwały, Rada Miasta Siedlce naruszyła kompetencje organu stanowiącego, wynikające z art. 81 ust. 1 przywołanej ustawy.

W § 5 ust. 2 badanej uchwały Rada Miasta Siedlce wymieniła wykaz dokumentów, które powinny być dołączone do wniosku. Zgodnie z § 5 ust. 1 uchwały „*Wnioskodawca ubiegający się o dotację, składa wniosek według wzoru stanowiącego załącznik do uchwały*”. W załączniku do uchwały określony został „*Wykaz załączników do wniosku*”. Kolegium Izby zauważa, iż w wykazie załączników do wniosku występują rozbieżności i braki w zakresie dokumentów, które powinny być dołączone do wniosku w porównaniu z dokumentami określonymi w § 5 ust. 2 części normatywnej uchwały. Rozbieżności dotyczą:

- w części normatywnej uchwały w § 5 ust. 2 pkt 1 wskazano, cyt. „*dokument potwierdzający tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego*”; następnie w § 5 ust. 2 pkt 2 badanej uchwały wskazano dokument pn., cyt. „*oświadczenie o posiadanym tytule prawnym do zabytku ruchomego*”, natomiast w załączniku do badanej uchwały, w części pn. „*Wykaz załączników do wniosku*” występuje następująca nazwa załącznika, cyt. „*dokument potwierdzający posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do zabytku lub oświadczenie o posiadanym tytule prawnym do zabytku ruchomego*”;

- w części normatywnej uchwały w § 5 ust. 2 pkt 3 jako dokument wymieniony został, cyt. *„decyzję właściwego organu ochrony zabytków zezwalającą na przeprowadzenie prac lub robót budowlanych przy zabytku lub projekt prac lub robót pozytywnie zaopiniowany przez konserwatora zabytków, w przypadku obiektu znajdującego się w gminnej ewidencji zabytków”*, we wniosku o udzielenie dotacji w części określającej *„Wykaz załączników do wniosku”* występuje następująca nazwa załącznika, cyt. *„pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na przeprowadzenie prac objętych wnioskiem”*;
- w § 5 ust. 2 pkt 4 części normatywnej uchwały wskazano, cyt. *„pozwolenie na budowę lub zgłoszenie robót (jeżeli jest wymagane)”*, we wniosku o udzielenie dotacji podano, cyt. *„pozwolenie na budowę”*;
- w § 5 ust. 2 pkt 5 części normatywnej uchwały wymieniony został następujący dokument, cyt. *„aktualną dokumentację fotograficzną stanu zachowania zabytku”*, natomiast w załączniku do badanej uchwały w *„Wykazie załączników do wniosku”* występuje załącznik pn., cyt. *„fotograficzna dokumentacja stanu zachowania zabytku”*;
- w § 5 ust. 2 pkt 6 części normatywnej uchwały postanowiono, cyt. *„kosztorys planowanych prac lub robót”*, we wniosku jako załącznik występuje, cyt. *„kosztorys ofertowy prac, z uwzględnieniem cen zakupu materiałów niezbędnych do ich przeprowadzenia”*;
- w § 5 ust. 2 pkt 8 części normatywnej uchwały Rada Miasta Siedlce ustaliła dokument, jaki ma być dołączony do wniosku tj., cyt. *„jeżeli wnioskodawca jest podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą do wniosku o udzielenie dotacji winien załączyć wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie”*; następnym dokumentem, jaki winien być dołączony do wniosku, zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 9 badanej uchwały, jest, cyt. *„informacje zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. z 2010 r. Nr 53, poz. 311 z późn. zm.)”*, natomiast w *„Wykazie załączników do wniosku”* zawartym we wniosku o udzielenie dotacji, wymieniono załącznik o następującej nazwie, cyt. *„zaświadczenia o pomocy de minimis lub pomocy de minimis w rolnictwie i w rybołówstwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat, albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie oraz informacje zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis”*.

Ponadto część normatywna badanej uchwały w § 5 ust. 2 pkt 7 wymienia załącznik, jaki powinien być dołączony do wniosku tj. cyt. *„opinia sporządzona przez właściwy organ ochrony zabytków lub odpowiednia ekspertyza rzeczoznawcy uzasadniająca ubieganie się o dotację w wysokości powyżej 50 % nakładów koniecznych i/lub poza naborem wniosków”*, natomiast *„Wykaz załączników do wniosku”*, stanowiący element wniosku o udzielenie dotacji, nie przewiduje takiego załącznika.

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż stwierdzone rozbieżności powodują, iż nie sposób wskazać, które dokumenty faktycznie powinny być dołączone do wniosku, czy dokumenty wymienione w części normatywnej badanej uchwały, czy dokumenty wymienione we wniosku o udzielenie dotacji. Powyższe powoduje, iż podmiot zainteresowany uzyskaniem dotacji nie może stwierdzić, jakiego rodzaju dokumenty należy przedłożyć w procesie uzyskania dotacji. W ocenie Kolegium Izby wskazane postanowienia istotnie naruszają zasady prawidłowej legislacji, określone w przepisach § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej”*.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, iż 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 zrozumiała. 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 dotyczące wykazu dokumentów, które powinny być dołączone do wniosku, różnią się od „Wykazu załączników do wniosku” określonego w załączniku do badanej uchwały, Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności załącznika do badanej uchwały w części pn. „Wykaz załączników do wniosku”. Na podstawie zapisów § 5 ust. 2 części normatywnej badanej uchwały potencjalny beneficjent będzie w stanie ustalić wykaz załączników do wniosku o przyznanie dotacji.

W § 5 ust. 5 badanej uchwały postanowiono, cyt. „*We wniosku, o którym mowa w ust. 1, należy uwzględnić wyłącznie koszty niezbędne dla realizacji tego zadania. Wnioskodawca który:*

- 1) *nie ma prawnej możliwości odzyskania lub rozliczenia podatku VAT związanych z realizacją zadania (dla których podatek VAT jest kosztem) - sporządza kosztorys w kwotach brutto (łącznie z podatkiem VAT);*
- 2) *ma możliwość odzyskania lub rozliczenia podatku VAT związanych z realizacją zadania (w całości lub w części) - sporządza kosztorys nieuwzględniający kwot podatku VAT, które będą podlegały odzyskaniu lub rozliczeniu.”*

W załączniku do badanej uchwały pn. „Wniosek o udzielenie dotacji celowej na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze Miasta Siedlce, nie stanowiących jego własności” w części pn. „*Oświadczenia Wnioskodawcy*” Rada Miasta Siedlce postanowiła, cyt. „*Oświadczam, że (zaznaczyć właściwe):*

- nie jestem podatnikiem podatku VAT;*
- jestem podatnikiem podatku VAT i nie będę odzyskiwać podatku VAT w związku z planowanym w ramach dotacji zadaniem;*
- jestem podatnikiem podatku VAT i będę odzyskiwać podatek VAT w związku z planowanym w ramach dotacji zadaniem.”*

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 postanowienia nie wynikają również z przepisów prawa materialnego dotyczących podatku od towarów i usług.

Wobec powyższego zapisy § 5 ust 5 badanej uchwały oraz w zakresie załącznika do badanej uchwały w części pn. „*Oświadczenia Wnioskodawcy*”, wykraczają 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 niniejsze zagadnienie nie dotyczy zasad udzielania dotacji z budżetu.

W § 6 ust. 1 badanej uchwały zawarto zapis o treści, cyt. *„Dotacje przyznaje Rada Miasta Siedlce, w miarę posiadanych w budżecie środków na ten cel, na podstawie uchwały o udzieleniu dotacji poszczególnym wnioskodawcom, w której określa się:*

- 1/ nazwę beneficjenta otrzymującego dotację,*
- 2/ prace lub roboty budowlane przy obiekcie zabytkowym, na których wykonanie przyznano dotację;*
- 3/ kwotę przyznanej dotacji”.*

W ocenie Kolegium Izby postanowienia w zakresie, jakie elementy ma zawierać uchwała Rady Miasta Siedlce 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 Siedlce zakresu upoważnienia ustawowego.

W załączniku do badanej uchwały tj. *„Wniosku o udzielenie dotacji celowej na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na obszarze Miasta Siedlce, nie stanowiących jego własności”* Rada Miasta Siedlce w części pn. *„Wykaz prac przeprowadzonych przy zabytkach w okresie ostatnich 5 lat z podaniem wysokości poniesionych nakładów, w tym środków publicznych”* zobligowała ubiegającego się o dotację, aby we wniosku podał zakres przeprowadzonych prac przy zabytkach w okresie ostatnich 5 lat wraz ze wskazaniem: roku, poniesionych wydatków oraz wysokości, źródła i prac lub robót, na które zostały przyznane dotacje ze środków publicznych. Niniejsze postanowienie należy uznać za zbędne. W ocenie Kolegium Izby udzielenie dotacji nie może być uzależnione od ilości wykonanych w poprzednich latach prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy danym zabytku. Wniosek winien być rozpatrywany w oparciu o aktualne potrzeby związane z zapewnieniem ochrony zabytków. Powyższe zobowiązanie podmiotu ubiegającego się o dotację 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 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 ja otrzymać, a także, na jakie zadania 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. Przykładowo WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 orzekł, 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, że badana uchwała w istotny sposób w części narusza prawo, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski