



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 11 października 2023 r.

Poz. 11332

UCHWAŁA NR 18.295.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 1 sierpnia 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXVI/423/2023 Rady Miejskiej w Zwoleniu z dnia 27 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie gminy Zwolen

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 LXVI/423/2023 Rady Miejskiej w Zwoleniu z dnia 27 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie gminy Zwolen, z powodu istotnego naruszenia art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.), art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), art. 71 ust. 1, art. 77 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) 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 Gminie Zwolen 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 14 lipca 2023 r., tj. po upływie ustawowego terminu wskazanego w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LXVI/423/2023 Rady Miejskiej w Zwoleniu z dnia 27 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie gminy Zwolen.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała pozostaje w nadzorze regionalnej izby obrachunkowej.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Zwoleniu określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Zwolen. Niniejsza uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 9 lutego 2023 r. pod pozycją 1699.

W § 6 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Zwoleniu postanowiła, cyt. „Dotacja stanowi pomoc de minimis w stosunku do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą bez względu na formę organizacyjno-prawną i sposób finansowania (...)”. Następnie w § 6 ust. 2 i ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska w Zwoleniu postanowiła, cyt. „W stosunku do podmiotów prowadzących działalność w rolnictwie, bez względu na formę organizacyjno-prawną i sposób finansowania, dotacja stanowi pomoc de minimis w rolnictwie (...). W stosunku do podmiotów prowadzących działalność w rybołówstwie, bez względu na formę organizacyjno-prawną i sposób finansowania, dotacja stanowi pomoc de minimis w rybołówstwie (...)”.

Z cytowanych uregulowań wynika, że procedura podejmowania uchwały w niniejszej sprawie musi uwzględniać przepisy ustawy 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 Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w celu uzyskania ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z tych samych powodów, w trybie art. 7 ust. 3a powołanej ustawy, z uwagi na fakt, że prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, mogą dotyczyć także budynków służących działalności rolniczej, projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Z przedłożonego przez Burmistrza Zwolenia wyjaśnienia Nr RG.030.01.2023 z dnia 17 lipca 2023 r. wynika, że projekt badanej uchwały nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zdaniem Kolegium Izby niezgłoszenie projektu uchwały wymienionym organom, 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. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W § 1 badanej uchwały Rada Miejska w Zwoleniu postanowiła, cyt. „Uchwała określa zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych lub znajdujących się na terenie Gminy Zwolen.”. Ponadto w § 2 badanej uchwały postanowiono, cyt. „Dotacja może być udzielona na dofinansowanie nakładów koniecznych, tj. na: wykonanie ekspertyz, badań, dokumentacji konserwatorskiej i projektowo-technicznej, programu prac konserwatorskich i restauratorskich, prac konserwatorskich lub robót budowlanych, które wnioskodawca zamierza wykonać w okresie dwóch lat następujących po roku złożenia wniosku o udzielenie dotacji.”.

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 tejże 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.

Biorąc pod uwagę powyższe uznać należy, że Rada Miejska w Zwoleniu, 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. Podobnie, uregulowania zawarte w § 2 badanej uchwały, zawężające przedmioty podlegające dofinansowaniu, określone w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zdaniem Kolegium Izby, prowadzą w istocie do ograniczenia kręgu podmiotów, które mogłyby skorzystać z dotacji.

Ponadto Kolegium Izby zauważa niespójność pomiędzy zapisami § 1 badanej uchwały, w którym mowa o zabytkach nieruchomych a załącznikiem do uchwały, stanowiącym wzór wniosku o udzielenie dotacji, w którym w nazwie zadania, którego dotyczy wniosek, należy podać rodzaj prac, nazwę zabytku, adres zabytku, a, cyt. „dla zabytków ruchomych miejsce ekspozycji lub przechowywania”.

Należy podkreślić, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. 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 (tak: wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94). Z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów 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.

Następnie w § 3 badanej uchwały Rada Miejska w Zwoleniu postanowiła, cyt. „O dotację ubiegać się może osoba fizyczna lub osoba prawna, 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”.

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 Zwoleniu - w § 3 badanej uchwały - odmiennie określiła krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o udzielenie dotacji z budżetu gminy ustalając, że o dotację może ubiegać się m.in. osoba prawna (zamiast jednostka organizacyjna). Powyższe ustalenia Rady Miejskiej w Zwoleniu 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 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. Przywołany art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa ogólną zasadę finansowania opieki nad zabytkami przez prawnych dysponentów zabytków. W ramach kompetencji określonej w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Rada Miejska w Zwoleniu 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 § 6 ust. 4 badanej uchwały Rada Miejska w Zwoleniu ustaliła, że określone podmioty mogą ubiegać się o dotacje w ściśle określonym terminie, a mianowicie, cyt. „Podmioty prowadzące działalność gospodarczą oraz działalność w sektorze rolnictwa mogą ubiegać się o dotację do 30.06.2024 r. zgodnie z czasem stosowania rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 a podmioty prowadzące działalność w sektorze rybołówstwa do 31.12.2023 r.”.

Przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi, że 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. Badana uchwała należy do aktów prawa miejscowego, zawiera bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W ocenie Kolegium Izby przepisy § 6 ust. 4 badanej uchwały zawierają niedopuszczalne różnicowanie prawa do ubiegania się o dotację dla wskazanych grup podmiotów, co narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, o której mowa w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z zasady tej wynika kierowany do władz publicznych

nakaz równego traktowania podmiotów charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą, w tym przypadku posiadaniem zabytku.

Zdaniem Kolegium Izby należy odróżnić udzielanie pomocy publicznej od prawa ubiegania się o dotację z budżetu gminy. W analizowanym stanie prawnym obowiązywanie badanej uchwały nie jest ograniczone w czasie. Prowadzi to do wniosku, że niektóre podmioty mogą ubiegać się o dotacje w czasie nieograniczonym, natomiast prawo do ubiegania się o dotacje podmiotów określonych w § 6 ust. 4 badanej uchwały zostało ograniczone w czasie.

W § 10 ust. 1 i ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska w Zwoleniu postanowiła, cyt. „Dotacje, na wniosek Burmistrza Zwolenia przyznaje Rada Miejska w Zwoleniu w formie uchwały, w której określa się:

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

Uchwałą, o której mowa w ust. 1 stanowi podstawę do zawarcia umowy z beneficjentem.”.

Kolegium Izby zauważa, iż 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, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia w zakresie, jakie elementy ma zawierać uchwała Rady Miejskiej w Zwoleniu 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 Zwolenia - powinny ograniczyć się do czynności technicznych, tj. przekazania wniosków do rozpatrzenia Radzie Miejskiej w Zwoleniu lub do komisji w celu wydania opinii o zabytku, natomiast Rada Miejska w Zwoleniu, 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 Zwoleniu 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 załączniku do badanej uchwały w części I „Dane o wnioskodawcy” użyto zwrotu, cyt. „np.” oraz w części II „Dane o zabytku” użyto zwrotu, cyt. „etc.”. W ocenie Kolegium Izby powyższe zapisy mogą prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne.

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, mając na uwadze § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowione przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA 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, wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V Sa/Wa 1803/22).

W ocenie Kolegium Izby postanowienia załącznika do badanej uchwały w części V „Przewidywane koszty realizacji prac lub robót oraz źródła ich finansowania” w zakresie wyrazu „brutto” 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 (tak: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 lipca 2020 r. II SA/Bk 275/20). Zgodnie ze stanowiskami, jakie wypracowała judykatura (tak: wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/976), 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).

Jak wskazano wyżej Kolegium Izby zwraca uwagę, że badana uchwała z dnia 27 stycznia 2023 r. została przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie 14 lipca 2023 r., a więc z przekroczeniem ustawowego terminu. Kolegium Izby przypomina, że zgodnie z przepisami art. 90 w związku z art. 11a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, burmistrz obowiązany jest do przedłożenia regionalnej izbie obrachunkowej uchwał organu stanowiącego w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

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

Przewodniczący
Wojciech Tarnowski