



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 października 2023 r.

Poz. 11594

UCHWAŁA NR 16.258.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 4 lipca 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LVII/435/2023 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 1 czerwca 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 terenie Miasta Maków Mazowiecki

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 2022 r. poz. 1668 z późn. zm.) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr LVII/435/2023 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 1 czerwca 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 terenie Miasta Maków Mazowiecki, 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.) 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 Maków Mazowiecki 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 9 czerwca 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LVII/435/2023 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 1 czerwca 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 terenie Miasta Maków Mazowiecki.

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.

W § 3 badanej uchwały Rada Miejska w Makowie Mazowieckim postanowiła, cyt. „O dotację ubiegać się może osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, a której na mocy odrębnych przepisów przyznano zdolność prawną, 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 Makowie Mazowieckim - 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 osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, a której na mocy odrębnych przepisów przyznano zdolność prawną, będąca właścicielem bądź posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadająca taki zabytek w trwałym zarządzie.

Ponadto Rada Miejska w Makowie Mazowieckim nie wymieniła tytułów prawnych do zabytku, jakie winien posiadać podmiot ubiegający się o dotację. Powyższe regulacje Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim 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, a także WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22.

Przywołany art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa ogólną zasadę finansowania opieki nad zabytkami przez prawnych dysponentów zabytków. Dla podmiotowego zakresu obowiązku finansowania opieki nad zabytkami znaczenie ma jedynie to, czy przysługuje mu do niego określony tytuł prawny. W ramach kompetencji określonej w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Rada Miejska w Makowie Mazowieckim nie posiada uprawnień do odrębnego określenia kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację, 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 § 9 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Makowie Mazowieckim postanowiła, cyt.

„Dotacje, na wniosek Burmistrza Miasta Makowa Mazowieckiego przyznaje Rada Miejska w Makowie Mazowieckim 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 § 11 badanej uchwały określono, cyt. „Uchwała, o której mowa w § 9 ust. 1 podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej i na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Makowie Mazowieckim.”.

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 Makowie Mazowieckim 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 Maków Mazowiecki - powinny ograniczyć się do czynności technicznych, tj. przekazania wniosków do rozpatrzenia Radzie Miejskiej w Makowie Mazowieckim lub do komisji w celu wydania opinii o zabytku,

natomiast Rada Miejska w Makowie Mazowieckim, 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 Makowie Mazowieckim 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 Nr 1 do badanej uchwały, stanowiącym wzór wniosku o udzielenie dotacji 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 stanowiące przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA 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).

W ocenie Kolegium Izby postanowienia załącznika Nr 1 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 (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 1459/976), 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).

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

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium

Bożena Zych