



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 8 sierpnia 2017 r.

Poz. 6579

UCHWAŁA NR 11.80.2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 23 maja 2017 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 925/XXXIII/2017 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 19 kwietnia 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do Rejestru Zabytków, znajdujących się na terenie Gminy Piaseczno

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) - **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** uchwała, co następuje:

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr 925/XXXIII/2017 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 19 kwietnia 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do Rejestru Zabytków, znajdujących się na terenie Gminy Piaseczno, z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.) i art. 250, art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.) oraz z powodu istotnego naruszenia art. 12 ust. 1 i art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1808 z późn. zm.).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Piaseczno skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem tutejszego Kolegium.

Uzasadnienie

W dniu 26 kwietnia 2017 roku doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwałę Nr 925/XXXIII/2017 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 19 kwietnia 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do Rejestru Zabytków, znajdujących się na terenie Gminy Piaseczno.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi Izby.

Podstawę prawną podjęcia badanej uchwały stanowi art. 81 ust. 1 cyt. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis ten stanowi, cyt.: W trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

W § 1 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Piasecznie postanowiła, iż „*uchwała ta określa:*

- 1) warunki ubiegania się o dotację na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku wpisanym do Rejestru Zabytków;
- 2) rodzaj danych i informacji, które należy zawrzeć we wniosku o dotację;
- 3) tryb postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji;
- 4) zasady rozliczania dotacji, kontroli rozliczenia i zwrotu dotacji do budżetu gminy;
- 5) sposób ewidencjonowania i upowszechniania informacji o udzielonych dotacjach”.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie zakres regulacji, objęty uchwałą wykracza poza delegację zawartą w art. 81 ust. 1 cyt. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż przepis ten stanowi kompetencję dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru.

W § 1 ust. 3 pkt 1 badanej uchwały Rada Miejska w Piasecznie zdefiniowała pojęcie „prac lub robót budowlanych przy zabytku”, jako „prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do Rejestru Zabytków”.

Organ Nadzoru zauważa, że w art. 3 pkt 6 - 8 cyt. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustawodawca zdefiniował m.in. pojęcia: prace konserwatorskie, prace restauratorskie, i roboty budowlane, tj.:

- prace konserwatorskie - działania mające na celu zabezpieczenie i utrwalenie substancji zabytku, zahamowanie procesów jego destrukcji oraz dokumentowanie tych działań (ust. 6),
- prace restauratorskie - działania mające na celu wyeksponowanie wartości artystycznych i estetycznych zabytku, w tym, jeżeli istnieje taka potrzeba, uzupełnienie lub odtworzenie jego części, oraz dokumentowanie tych działań (ust. 7),
- roboty budowlane - roboty budowlane w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, podejmowane przy zabytku lub w otoczeniu zabytku (ust. 8).

Kolegium Izby zauważa, że art. 81 ust. 1 cyt. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ani inny obowiązujący przepis prawa nie daje delegacji organowi gminy do modyfikowania definicji ustawowych.

W § 2 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Piasecznie postanowiła, że „Z budżetu Gminy Piaseczno mogą być udzielane dotacje celowe na sfinansowanie prac lub robót budowlanych przy zabytku, jeżeli zabytek ten spełnia wszystkie następujące kryteria:

- 1) znajduje się na stałe na obszarze Gminy Piaseczno;
- 2) jest obiektem zaniedbanym lub w złym stanie technicznym;
- 3) widnieje w Rejestrze Zabytków”.

W ocenie Kolegium Izby również w tym przypadku art. 81 ust. 1 cyt. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ani inny obowiązujący przepis prawa nie daje uprawnień radzie gminy do określenia warunków, jakie musi spełniać zabytek. Stosownie do art. 81 ust. 1 tejże ustawy dotacja może być udzielona na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, na zasadach określonych w uchwale podjętej przez radę jednostki samorządu terytorialnego.

Niezależnie od tego zauważyć trzeba, że w § 2 ust. 1 pkt 2 ww. uchwały Rada wprowadziła kryterium niezdefiniowane, pozwalające na tzw. luz interpretacyjny. Używając określeń obiektu „zaniedbany” lub „w złym stanie technicznym” nie odnosząc tych pojęć do definicji Rada pozostawiła miejsce na subiektywną ocenę stanu obiektu.

W § 3 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Piasecznie postanowiła, że „O dotację może ubiegać się każdy podmiot (tj. osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej) będący właścicielem lub posiadaczem zabytku, a także podmiot, który do tego zabytku posiada tytuł prawny wynikający z użytkowania wieczystego, ograniczonego prawa rzeczowego, trwałego zarządu, albo stosunku zobowiązaniowego z uwzględnieniem § 2 ust. 1, bądź posiadający zgodę właściciela”.

W tym kontekście Kolegium Izby zauważa, że o dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może ubiegać się każdy podmiot zobligowany do finansowania prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku mający tytuł prawny do zabytku. Krąg tych podmiotów określa

art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W myśl tego przepisu 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.

Art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ani inny obowiązujący przepis prawa nie daje podstaw radzie gminy do stanowienia w zakresie kręgu podmiotów, które mogą ubiegać się o dotację.

Postanowienia § 7 ust. 1 badanej uchwały dotyczą zakresu regulacji, jaki ma obejmować odrębna uchwała Rady Miejskiej w Piasecznie w sprawie przyznania dotacji. Również w tym przypadku postanowienia Rady pozostają poza delegacją określoną w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W § 8 badanej uchwały Organ Stanowiący Gminy Piaseczno zawarł regulacje w zakresie:

- treści umowy o udzielenie dotacji,
- wzoru i formatu tablicy pamiątkowej.

Artykuł 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami daje organowi stanowiącemu prawo określania zasad udzielania dotacji, nie pozwala zaś na regulowanie treści umowy pomiędzy donatorem a beneficjentem, w tym kwestii kontroli wykorzystania dotacji i wykonania zadania przez podmiot dotowany. Uprawnienie do wprowadzenia do umowy zawartej pomiędzy organem wykonawczym, a podmiotem otrzymującym dotację zapisów dotyczących kontroli nie wynika również z art. 250 cyt. ustawy o finansach publicznych.

Rada Miejska w Piasecznie wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego Gminy Piaseczno określone art. 250 ww. ustawy o finansach publicznych, który działając na podstawie tego przepisu i udzielając dotacji celowej, postanowienia odnośnie sposobu rozliczenia udzielonej dotacji i ewentualnie kontroli rzetelności realizowanego zadania określa w umowie o udzieleniu dotacji, którą zawiera z podmiotem dotowanym. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.), to organ wykonawczy wykonuje uchwały rady gminy.

W art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami brak jest też delegacji do określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu zobowiązania beneficjenta dotacji do umieszczenia tablicy pamiątkowej na zabytku, treści zamieszczanej na tej tablicy i jej wyglądu.

W ocenie Organu Nadzoru zasady należy rozumieć, jako ogólne i generalne postanowienia określające komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku.

W § 9 badanej uchwały Rada postanowiła, że „W przypadku częściowego lub całkowitego niewykonania dotowanego zadania z przyczyn leżących po stronie beneficjenta, niewykorzystana część przekazanych środków dotacji podlega zwrotowi do budżetu Gminy Piaseczno na zasadach określonych w umowie”.

W ocenie Kolegium Izby podejmując regulacje w tym zakresie Rada wykroczyła poza upoważnienie zawarte w art. 81 ust. 1 ww. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ponieważ jak już wyżej wskazano przepis ten upoważnia tylko do określania zasad udzielania dotacji. Kwestie te są uregulowane w art. 251 i art. 252 ww. ustawy o finansach publicznych. Przepisy te określają już bowiem zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i dlatego też nie ma podstaw do odrębnego ich regulowania.

Pismem z dnia 23 maja 2017 r. Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno w trybie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym poinformował, że odnośnie badanej uchwały Nr 925/XXXIII/2017 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 19 kwietnia 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do Rejestru Zabytków, znajdujących się na terenie Gminy Piaseczno, pismem z dnia 18 maja 2017 roku Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno wystąpił do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o zaopiniowanie tejże uchwały.

A zatem projekt badanej uchwały nie został przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Wobec nieprzekazania projektu badanej uchwały przed jej podjęciem do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, badając tę uchwałę Kolegium Izby doszło do przekonania, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 12 ust. 1 i art. 7 ust. 3 ww. ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Badana uchwała dotyczy bowiem także przedsiębiorców i w ich przypadku stanowi program pomocowy w rozumieniu art. 2 pkt 7 ww. ustawy o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej.

Każdy projekt programu pomocowego, w tym przewidujący udzielenie pomocy w ramach wyłączeń grupowych, oraz pomocy indywidualnej, w tym pomocy indywidualnej na restrukturyzację, wymaga uzyskania opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 12 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej). Stwierdzenie nieprzedstawienia przez jednostkę samorządu terytorialnego uchwały do zaopiniowania Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów stanowi istotne naruszenie art. 12 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Ponadto gdyby, zamiarem Rady Miejskiej w Piasecznie było udzielanie dotacji dla przedsiębiorców w ramach pomocy de minimis, to zgodnie z powołanym art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, projekt uchwały przewidującej udzielenie takiej dotacji powinien być zgłoszony do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Zaniechanie powyższych obowiązków stanowi zatem istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski