



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 6 października 2022 r.

Poz. 10285

UCHWAŁA NR 19.312.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 16 sierpnia 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 468/LIII/21 Rady Miasta Milanówka z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowych na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym położonym w Milanówku, wpisanym do rejestru zabytków lub Gminnej Ewidencji Zabytków

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 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), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr 468/LIII/21 Rady Miasta Milanówka z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowych na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym położonym w Milanówku, wpisanym do rejestru zabytków lub Gminnej Ewidencji Zabytków, z powodu istotnego naruszenia 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) oraz art. 81 ust. 1 ustawy dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2021 r. poz. 710 z późn. zm.)

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Miastu Milanówek 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 22 lipca 2022 r., tj. po upływie ustawowego terminu wskazanego w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwałę Nr 468/LIII/21 Rady Miasta Milanówka z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowych na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym położonym w Milanówku, wpisanym do rejestru zabytków lub Gminnej Ewidencji Zabytków.

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 Milanówka określiła zasady udzielania dotacji z budżetu Miasta na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, które zostały zamieszczone w załącznik do uchwały,

pn. „Regulamin określający zasady udzielania dotacji celowych na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym położonym w Milanówku, wpisanym do rejestru zabytków lub Gminnej Ewidencji Zabytków”, zwany dalej Regulaminem.

W § 3 ust. 1 Regulaminu Rada Miasta Milanówka postanowiła, cyt. „O dotację może ubiegać się osoba fizyczna, jednostka samorządu terytorialnego lub inna jednostka organizacyjna, będąca właścicielem lub posiadaczem zabytku albo posiadająca zabytek w trwałym zarządzie”. Następnie w § 5 ust. 4 Regulaminu wskazano, cyt. „W przypadku gdy wnioskodawcą jest przedsiębiorcą, do wniosku o udzielenie dotacji winien dołączyć informację o pomocy publicznej otrzymanej przed dniem złożenia wniosku – sporządzoną w zakresie i według zasad określonych w art. 37 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021, poz. 743)”. Z kolei w § 5 ust. 5 Regulaminu wskazano, cyt. „Udzielenie dotacji podmiotowi, o którym mowa w ust. 2, dokonywane jest zgodnie z przepisami niniejszego Regulaminu z uwzględnieniem zasad określonych w przepisach prawa regulujących udzielanie pomocy publicznej dla przedsiębiorców”.

Z cytowanych uregulowań wynika, że dotacje mogą być udzielane także podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Tym samym mogą stanowić pomoc de minimis, o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W ocenie Kolegium Izby 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 sugestii i 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 Miasta Milanówka wyjaśnienia Nr GNP.680.38.2022.MM z dnia 11 sierpnia 2022 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 orzeczniczą 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 § 8 ust. 1 Regulaminu wskazano, cyt. „Uwzględniając § 7 ust. 1 pkt 1 i 2 niniejszego Regulaminu oraz dane z wniosku o dotację, Burmistrz zawiera z beneficjentem umowę określającą w szczególności: 1) opis prac przy zabytku z wyszczególnieniem zakresu i terminu ich wykonania, adekwatnie do złożonego wniosku;

- 2) kwotę dotacji i terminy jej przekazywania;
- 3) zobowiązanie się beneficjenta do przekazywania informacji o wysokości środków publicznych na prace przy zabytku, otrzymanych z innych źródeł;
- 4) beneficjent jest zobowiązany do zamieszczenia we wszystkich swoich materiałach informacyjnych związanych z zabytkiem, którego dotacja dotyczy, informacji o dofinansowaniu zadania przez Gminę Milanówek;
- 5) zobowiązanie się beneficjenta do poddania się kontroli przeprowadzanej przez Burmistrza lub osobę przez niego upoważnioną w zakresie przeznaczenia dotacji i wykonania prac lub robót budowlanych;
- 6) sposób i termin rozliczania kwot udzielonej dotacji;
- 7) warunki, sposób i termin zwrotu niewykorzystanej dotacji oraz zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem;
- 8) pouczenie o zakresie odpowiedzialności karnej skarbowej beneficjenta i odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy wydatkowaniu środków z otrzymanej dotacji;

9) pouczenie o tym, że w przypadku wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem – na mocy art. 252 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305) podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych”.

Zgodnie z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.), zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce samorządu terytorialnego, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczenia dotacji, zawiera umowę, która zawiera w szczególności wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację przyznawane są środki dotacji, termin wykorzystania dotacji nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, a także termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Ustawodawca nie przypisał organowi stanowiącemu kompetencji do kreowania elementów umowy. To organ wykonawczy, w oparciu o art. 250 ustawy o finansach publicznych, podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze treść tegoż przepisu. W związku z tym w treści badanej uchwały nie należy zamieszczać elementów umowy.

W dalszej kolejności, w § 10 Regulaminu, Rada Miasta Milanówka postanowiła, cyt. „Kontrola, o której mowa w § 8 ust. 1 pkt 5, jest przeprowadzana przez osoby upoważnione przez Burmistrza i polega na: 1) sprawdzaniu rzeczywistego postępu prac dotowanego zadania pod kątem zgodności z zawartą umową; 2) sprawdzaniu wszelkiej dokumentacji związanej z realizacją dotowanego zadania”.

Zdaniem Kolegium Izby zacytowane postanowienia istotnie naruszają art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż przepis ten jednoznacznie wskazuje na obowiązek uregulowania w badanej uchwale zasad udzielania dotacji celowej, ale nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do zawierania w treści uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, zapisów dotyczących kontroli realizacji zadania. Zatem zamieszczenie cytowanej regulacji w uchwale nie ma uzasadnienia i podstaw w obowiązujących przepisach prawa. Jednocześnie Kolegium Izby zwraca uwagę, że zapisy dotyczące kontroli, czy też sprawdzania postępu prac są kompetencją organu wykonawczego i powinny ograniczać się wyłącznie do zawarcia ich w umowie w sprawie udzielenia dotacji. Ponadto, jak wskazano powyżej, organ stanowiący nie ma kompetencji do tworzenia elementów umowy.

Następnie w § 12 Regulaminu organ stanowiący wskazał, cyt. „W przypadku częściowego lub całkowitego niewykonania dotowanego zadania z przyczyn leżących po stronie beneficjenta lub wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, odpowiednia część przekazanych środków dotacji podlega zwrotowi do budżetu Miasta Milanówka na zasadach określonych w umowie”.

Cytowana regulacja stanowi modyfikację przepisów art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem organu nadzoru uchwała Rady Miasta Milanówka nie powinna regulować jeszcze raz tego, co zostało już zamieszczone w ustawie, tym bardziej dokonywać modyfikacji przepisu ustawowego.

Powyższe znajduje również zastosowanie w kontekście zapisu zamieszczonego w ostatnim akapicie Załącznika nr 1 do Regulaminu pn. „Wniosek o udzielenie dotacji celowych na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku nieruchomym położonym w Milanówku, wpisanym do rejestru zabytków lub Gminnej Ewidencji Zabytków”, tj. cyt. „W przypadku stwierdzenia, że we wniosku podano nieprawdziwe dane, Burmistrz Miasta Milanówka zastrzega sobie prawo do żądania zwrotu przyznanych środków”. Nadto zawieranie w akcie prawa miejscowego zapisów nie mających oparcia w przepisie kompetencyjnym stanowi jego naruszenie. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02, narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, także z uwagi na fakt, iż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 518/11).

W Załączniku nr 2 do Regulaminu pn. „Sprawozdanie z wykonania prac przy zabytku” w poz. IV „Oświadczenia i podpisy” postanowiono, cyt. „Niniejszym oświadczam, że wszystkie dane ujęte

w sprawozdaniu są zgodne ze stanem faktycznym, a także, że znana jest mi odpowiedzialność karna z art. 233 Kodeksu karnego”.

W ocenie Kolegium Izby umieszczenie powyższej regulacji dotyczącej znajomości przepisów Kodeksu karnego, w sposób istotny wykracza poza delegację art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Kolegium Izby zwraca uwagę, że jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom, składanym przez zainteresowane podmioty, rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący do podjęcia uchwały, zamieszcza w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Tymczasem przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie przewidują takich wymogów. Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego. 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. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 zwrócił uwagę, 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”.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, że badana uchwała z dnia 15 grudnia 2021 r. została przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie 22 lipca 2022 r., a więc z przekroczeniem ustawowego terminu. Kolegium Izby przypomina, że zgodnie z przepisami art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, wójt 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