

Uchwała Nr 16.112.2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 1 sierpnia 2017 roku

w sprawie: orzeczenia nieważności uchwały Nr 547/VII/34/2017 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków

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 uchwala, co następuje:

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr 547/VII/34/2017 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, 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.) oraz z powodu istotnego naruszenia 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 Konstancin-Jeziorna skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem tutejszego Kolegium.

Uzasadnienie

W dniu 6 lipca 2017 roku doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwałę Nr 547/VII/34/2017 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

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

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

Podstawą prawną jej podjęcia jest 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.*

Zgodnie z obowiązującym orzecznictwem zarówno sądów jak i regionalnych izb obrachunkowych „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, a także na jakie zadanie może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku.*

W § 1 badanej uchwały Rada Miejska Konstancin- Jeziorna uchwaliła, iż cyt.:

„Uchwała określa zasady udzielania dotacji celowej, zwanej dalej „dotacją”, na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane, zwane dalej „pracami”, przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, który spełnia łącznie następujące kryteria:

- 1) znajduje się na terenie Gminy Konstancin-Jeziorna;*
- 2) jest w złym stanie technicznym;*
- 3) posiada istotne znaczenie historyczne, artystyczne lub naukowe, wzbogaca ofertę turystyczną i kulturalną Gminy Konstancin-Jeziorna”.*

W ocenie Kolegium Izby cyt. 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 dodatkowych kryteriów, jakie musi spełniać zabytek. Stosownie do cyt. przepisu 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 **§ 1 pkt 2 i 3 ww. uchwały** Rada wprowadziła kryteria niezdefiniowane, pozwalające na tzw. „luz interpretacyjny”. Używając określeń dotyczących zabytków takich jak: „w złym stanie technicznym”, „posiada istotne znaczenie historyczne, artystyczne...”, nie odnosząc tych pojęć do definicji Rada Miejska Konstancin-Jeziorna pozostawiła miejsce na subiektywną ocenę stanu obiektu i jego znaczenia historycznego, artystycznego lub naukowego.

W aktach prawa miejscowego powszechnie obowiązującego nie można wprowadzać pojęć bez ich zdefiniowania, tym bardziej gdy brak definicji może doprowadzić do różniących się interpretacji zarówno przez podmioty, do których akt jest kierowany, jaki i przez organy uczestniczące w procesie wykonywania uchwały.

W § 3 ust. 2 uchwały uchwalono cyt.: *„Dotacja może być udzielona w wysokości :*

- 1) do 50 % nakładów koniecznych, o których mowa w ust. 1;*

2) do 100% nakładów koniecznych, o których mowa w ust. 1, jeżeli zabytek posiada wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową albo wymaga przeprowadzenia złożonych pod względem technologicznym prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych;

3) do 100% nakładów koniecznych, o których mowa w ust. 1, jeżeli stan zachowania zabytku wymaga niezwłocznego podjęcia prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych”.

Powyższa regulacja określa górną granicę wielkości dotacji, nie rozstrzygając kto i na jakiej podstawie decydował będzie o jej ostatecznej kwocie. Pozostawia się zatem organowi wykonawczemu dowolność w zakresie ustalania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Kolegium Izby zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami o udzieleniu dotacji konkretnemu podmiotowi oraz jej wysokości decydować ma wyłącznie organ stanowiący j.s.t.

W § 6 uchwały Rada Miejska określiła kryteria jakimi winien kierować się Burmistrz przy ocenie wniosku. Zdaniem Kolegium użycie wyrażenia „*w szczególności*” wskazuje na możliwość rozszerzenia tych kryteriów przez organ wykonawczy. Art. 81 ust. 1 cyt. ustawy nie uprawnia rady do sędowania własnych uprawnień o charakterze wyłącznym na inny organ.

W § 8 badanej uchwały Organ Stanowiący Gminy Konstancin-Jeziorna zawarł regulacje w zakresie:

- wzoru sprawozdania z wykorzystania dotacji, do opracowania którego zobowiązany został Burmistrz (ust. 4);
- zobowiązania podmiotów, którym udzielono dotacji do zamieszczania we wszystkich materiałach informacyjnych, promocyjnych i wydawnictwach oraz kontaktach z mediami informacji o otrzymanej dotacji (ust. 6).

Postanowienia § 9 zobowiązują Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna do prowadzenia wykazu udzielonych dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz informowania innych organów uprawnionych do udzielania tego typu dotacji o dotacjach przyznanych przez Radę Miejską Konstancin-Jeziorna.

Kolegium Izby zauważa, iż art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami daje organowi stanowiącemu prawo określania wyłącznie zasad udzielania dotacji. Brak w nim natomiast delegacji do nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na beneficjentów dotacji obowiązków wskazanych w § 8 ust. 6 uchwały. Poza kompetencje Rady wynikające z cyt. przepisu wykracza także, w ocenie Kolegium, ustanowienie sposobu ewidencjonowania i upowszechniania informacji o udzielonych dotacjach, zobowiązanie Burmistrza do prowadzenia wykazu udzielonych dotacji i informowania innych organów o przyznanych dotacjach (§ 9). Nie mieści się to bowiem w zasadach udzielania dotacji, o których stanowi art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Nie obejmują one również spraw odnoszących się do rozliczania dotacji. Kwestie te winny zostać uregulowane w umowie

zawartej przez Burmistrza z podmiotem, któremu została udzielona dotacja. Jednocześnie Kolegium tut. Izby wskazuje, że obligatoryjne elementy umowy dotyczące dotacji celowej zostały określone w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z ww. przepisem zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

W stanowiącym Załącznik do badanej uchwały wzorze Wniosku o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Konstancin-Jeziorna na str. 3 zamieszczono regulację o treści cyt. *„Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz.922), wyrażam zgodę na przetwarzanie przez administratora danych osobowych, tj. Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna, ul. Warszawska 32, 05-520 Konstancin-Jeziorna, moich danych osobowych w zakresie czynności wykonywanych zgodnie z procedurą udzielanej dotacji na prace objęte wnioskiem. Dane podaję dobrowolnie, ponieważ bez nich nie jest możliwe zrealizowanie wniosku. Jestem świadomy, że przysługuje mi prawo do kontroli danych, dostępu do ich treści oraz prawo do ich poprawiania i usuwania.”*

W ocenie Kolegium wykracza ona poza kompetencje rady wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W pojęciu „zasad udzielania dotacji” nie mieści się bowiem uprawnienie do nakładania na podmioty ubiegające się o przyznanie dotacji obowiązku wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych i uzależnienie od tego możliwości zrealizowania wniosku.

Z postanowień zawartych, w § 7 uchwały wynika, iż udzielona dotacja w przypadku podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą stanowi pomoc de minimis. A zatem zgodnie z 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.

Pismem z dnia 25 lipca 2017 r. Burmistrz Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna poinformował, że projekt badanej uchwały Nr 547/VII/2017 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, nie został przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ani Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zaniechanie powyższego obowiązku, stanowiącego jeden z elementów procedury podejmowania uchwały, w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

Mając na uwadze powyższe, a także to, iż podejmując akt prawa miejscowego organ stanowiący zobowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji.

Przewodniczący



Wojciech Tarnowski