



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 30 września 2014 r.

Poz. 8969

UCHWAŁA NR 17.208.2014 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 24 czerwca 2014 r.

w sprawie orzeczenia nieważności Uchwały Nr XXXII/291/2014 Rady Powiatu Węgrowskiego z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków położonym na terenie powiatu węgrowskiego.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.) w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) – **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** uchwala, co następuje:

§ 1. Orzeka o nieważności Uchwały Nr XXXII/291/2014 Rady Powiatu Węgrowskiego z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków położonym na terenie powiatu węgrowskiego; 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 (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.), art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.), art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

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

Przewodniczący Kolegium

Wojciech Tarnowski

Uzasadnienie

W dniu 3 czerwca 2014 r. została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie Uchwała Nr XXXII/291/2014 Rady Powiatu Węgrowskiego z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków położonym na terenie powiatu węgrowskiego.

W przedmiotowej uchwale Rada Powiatu Węgrowskiego – powołując się w podstawie prawnej na art. 12 pkt 11 i art. 40 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.) oraz art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków położonych w granicach administracyjnych Powiatu Węgrowskiego (§ 1 ust. 1 uchwały).

Na wstępie należy wskazać, iż ww. uchwała nie została przekazana do organu nadzoru – Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w ustawowym terminie, co stanowi uchybienie art. 78 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Starosta Powiatu Węgrowskiego przy piśmie z dnia 16 czerwca 2014 r. o nr OS.0008.1.2014 wyjaśnił, że opóźnienie w złożeniu w przedłożeniu uchwały wynikało z braku wiedzy merytorycznej pracowników wydziału przygotowujących projekt tej uchwały. Ponadto Starosta poinformował, iż projekt wymienionej uchwały przed jej podjęciem nie był przekazany do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W myśl § 1 ust. 2 uchwały dotacja może być udzielona podmiotowi, który posiada tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego z uwzględnieniem zapisów zawartych w ust. 1 oraz § 3 ust. 2. Wprawdzie z odczytania § 1 ust. 2 uchwały nie wynika jakiemu podmiotowi, o jakim charakterze może być przyznana dotacja, nie mniej z przeanalizowania zapisów załącznika Nr 1 wynika, iż podmiotami ubiegającymi się o przyznanie dotacji może być wnioskodawca, który jest podmiotem gospodarki narodowej oraz posiada numer REGON (zał. Nr 1 do uchwały, pkt 1 – wnioskodawca).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie sposobu i metodologii prowadzenia i aktualizacji rejestru podmiotów gospodarki narodowej, w tym wzorów wniosków, ankiet i zaświadczeń, oraz szczegółowych warunków i trybu współdziałania służb statystyki publicznej z innymi organami prowadzącymi urzędowe rejestry i systemy informacyjne administracji publicznej (Dz. U. Nr 69, poz. 763 z późn. zm.) w § 1 określa, że krajowy rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej, obejmujący: 1) osoby prawne, 2) jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, 3) osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą oraz ich jednostki lokalne, jest prowadzony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sposób z informatyzowany i nosi skróconą nazwę REGON.

Organ nadzoru zauważa, iż zgodnie z brzmieniem art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami osoby fizyczne i jednostki organizacyjne, z racji sprawowania przez nie opieki nad zabytkami i legitymowania się wymaganym tytułem prawnym, zobligowane zostały do finansowania prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku to nie może organ stanowiący w swej uchwale określającej zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wykluczyć osób fizycznych i jednostek organizacyjnych będących przedsiębiorcami lub podmiotami niezaliczanymi do sektora finansów publicznych z kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o finansowanie z budżetu powiatu umożliwiające trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie.

W związku z czym, o dotacje objęte badaną uchwałą mogą ubiegać się również podmioty posiadające status przedsiębiorcy, wobec czego nie przekazanie projektu badanej uchwały przed jej podjęciem do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, stanowi naruszenie 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 UOKiK stanowi istotne naruszenie art. 12 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Wskazania także wymaga, iż co do zasady dotacje na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane, podejmowane na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami udzielane są przedsiębiorcom w ramach pomocy de minimis. Brak jest jednakże w treści uchwały odesłania do rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis, Dz. U. UE L2006.379.5. Jeżeli jednak, mimo braku wskazanego odesłania, zamiarem Powiatu Węgrowskiego 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.

W ocenie Kolegium, skoro projekt badanej uchwały nie został przekazany do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w celu uzyskania opinii, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, ani w trybie art. 7 ust. 3 ww. ustawy, to badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem powyższych przepisów prawa.

Ponadto w treści § 3 ust. 4, § 8 ust. 4, § 9, § 10 ust. 1 badanej uchwały Rada Powiatu Węgrowskiego określiła czynności, jakimi będą - w realizacji owej uchwały - zajmowały się poszczególne wydziały Starostwa Powiatu Węgrowskiego. Posłużono się zwrotami „Wydział ds. kultury”, „Wydział ds. finansów”, „właściwy wydział Starostwa Powiatowego w Węgrowie” i określono ich zadania i obowiązki. Powyższe zapisy nie mogą się w żaden sposób ostać, ponieważ starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym). Skoro Rada Powiatu Węgrowskiego nie jest pracodawcą względem osób zatrudnionych w urzędzie miasta, jak również nie jest pracodawcą w stosunku do poszczególnych wydziałów, przeto nie ma ona jakichkolwiek uprawnień do nakładania na poszczególne wydziały obowiązków. Należy w tym miejscu podnieść, że organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny uchwalony przez radę powiatu na wniosek zarządu powiatu (art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym), dlatego też regulowanie odrębnych zadań poza aktem wewnętrznym, nie ma żadnego umocowania prawnego.

Kolejnym kwestionowanym przepisem jest treść § 12 uchwały zgodnie, z którym dotacja niewykorzystana lub wykorzystania niezgodnie z warunkami umowy podlega zwrotowi na rachunek Powiatu Węgrowskiego na zasadach określonych w umowie. Postanowienie to wykracza poza upoważnienie ustawowe do stanowienia prawa miejscowego, wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Delegacja ustawowa upoważnia jedynie do określenia zasady udzielania dotacji celowej, a nie trybu czy warunków jej rozliczania. Zasady i termin zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone wprost w art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), dlatego też Rada Powiatu nie może ustalać własnych zasad zwrotu dotacji, odmiennych od unormowań wskazanych w ustawie.

W zakresie powołanych ram ustrojowych sytuować należy dyspozycję cyt. powyżej art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którą organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa ustala zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru. Jak wynika z treści przywołanych przepisów zakres stosunków normowanych badaną uchwałą, będącą aktem prawa miejscowego (tj. źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania powiatu) Rada Powiatu Węgrowskiego może kształtować wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, zatem zawarte w treści przywołanego załącznika Nr 2 oświadczenia: 1) niniejszym oświadczam/y, że środki publiczne otrzymane od Powiatu zostały wydatkowane zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz., 907 j.t. z późn. zm.), 2) niniejszym oświadczam/y, że wszystkie dane ujęte w sprawozdaniu są zgodne z ze stanem faktycznym, a także że znana mi jest odpowiedzialność karna z art. 233 Kodeksu Karnego - wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zakresu przedmiotowego uchwały w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji z budżetu

jednostki samorządu terytorialnego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Nadto należy jednoznacznie podkreślić, że art. 233 § 1 Kodeksu karnego wiąże odpowiedzialność z zeznaniem składanym "w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy". Tymczasem właściwe czynności w zakresie rozliczenia dotacji nie są czynnościami dokonywanymi "na podstawie ustawy", ale na podstawie przedmiotowej uchwały. Zgodnie natomiast z art. 233 § 6 Kodeksu karnego przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Z powyższego unormowania wynika, że przestępstwem jest złożenie fałszywego oświadczenia, na przykład w kwestionariuszach lub formularzach, warunkiem jednak odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest to, by przepis ustawy, na podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

W ocenie organu nadzoru w normatywnym zakresie przedmiotu ustalania zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru określonym w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a więc reguł technicznych przekazania i rozliczenia dotacji - brak jest podstaw prawnych do określania aktem prawa miejscowego obowiązków pod rygorem odpowiedzialności karnej, jak również składania oświadczenia o wydatkowaniu środków publicznych zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz., 907 j.t. z późn. zm.).

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych przyjąć należy, że do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, wskazanej podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - poprzez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z 3 grudnia 1996 r. sygn. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

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