



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 sierpnia 2016 r.

Poz. 5190

UCHWAŁA NR 15/838/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 27 lipca 2016 r.

Na podstawie 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 2016 r. poz. 561), art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXVI/179/2016 Rady Powiatu Średzkiego z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie zasad i trybu postępowania o udzielanie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane dla zabytków, wpisanych do rejestru zabytków, nie będących własnością Powiatu Średzkiego.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 4 lipca 2016 r. Rada Powiatu Średzkiego, powołując się na przepisy art. 4 ust. 1 pkt 7, art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 4, art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 176 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych ustaliła zasady i tryb postępowania o udzielanie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane dla zabytków, wpisanych do rejestru zabytków, nie będących własnością Powiatu Średzkiego.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 §§ 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego zawiadomiła Przedstawiciela Powiatu o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 27 lipca 2016 r.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do treści art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, do wyłącznej kompetencji rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu (innych niż wymienione w pkt od 1 do 10a). Art. 4 ust. 1 pkt 7 wymienionej ustawy stanowi, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m. in. w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady powiatu do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisany do rejestru jest art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.). Rada korzystając z przysługującego jej uprawnienia, w Regulaminie stanowiącym załącznik do uchwały określiła zasady i tryb postępowania o udzielanie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków.

W punkcie I.9 i I.10 Regulaminu postanowiono, że:

- 9) „Wnioskodawca prowadzący działalność gospodarczą ubiegający się o przyznanie dotacji, stanowiącej pomoc *de minimis* wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji zobowiązany jest przedłożyć:

- wszystkie zaświadczenia o pomocy *de minimis*, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat, albo oświadczenia o wielkości pomocy *de minimis* otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie,
- informacje niezbędne do udzielenia pomocy *de minimis*, dotyczące w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc *de minimis*, zgodnie z zakresem i wzorem określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis*.

10) Wnioskodawca ubiegający się o przyznanie dotacji, stanowiącej pomoc *de minimis* w rolnictwie wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji zobowiązany jest przedłożyć:

- wszystkie zaświadczenia o pomocy *de minimis* w rolnictwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat, albo oświadczenia o wielkości pomocy *de minimis* w rolnictwie otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie,
- informacje niezbędne do udzielenia pomocy *de minimis* w rolnictwie, dotyczące w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc *de minimis*, zgodnie z zakresem i wzorem określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* (Dz. U. Nr 53 poz. 311 ze zm.).”

Zasady udzielania pomocy publicznej, w tym pomocy dla przedsiębiorców uregulowane zostały m. in. w ustawie 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.) oraz rozporządzeniach Komisji Europejskiej, np. w rozporządzeniu Komisji UE nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L, NBr 352.1), rozporządzenie Komisji UE nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L, Nr 352/9). Obydwa rozporządzenia Komisji UE zostały przytoczone w Regulaminie w punktach I.7 i I.8.

Z ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej wynika, że projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy *de minimis* podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy (art. 7 ust. 3 ustawy), a w przypadku pomocy *de minimis* w rolnictwie, projekt programu pomocowego podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa (art. 7 ust. 3a ustawy).

Z otrzymanego przez Izbę w dniu 25 lipca 2016 roku pisma nr OKS.0711.2.2016, podpisanego przez Starostę wynika, że projekt uchwały nie został przesłany Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który stosownie do zapisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Zaniechanie przesłania projektu programu pomocowego do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa w sposób istotny narusza przepisy art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Został naruszony tryb podjęcia tego typu uchwały, co skutkuje stwierdzeniem nieważności badanej uchwały.

Kolegium Izby ponadto wskazuje, że w punkcie I.3 Regulaminu postanowiono, że: „Wyjątkowo wniosek złożony po terminie, określonym w pkt 2, może być rozpatrzony, jeżeli Rada Powiatu niedochowanie terminu uzna za uzasadnione. Wniosek o przyznanie dotacji może być również złożony i rozpatrzony w trakcie roku budżetowego, pod warunkiem, że są zabezpieczone środki na ten cel w budżecie Powiatu”. Zdanie pierwsze jest zbędne w sytuacji, gdy wniosek o przyznanie dotacji może być również złożony i rozpatrzony w trakcie roku budżetowego, a jednym warunkiem jego rozpatrzenia są zabezpieczone środki finansowe w budżecie Powiatu, co wynika ze zdania drugiego.

W punkcie I.4 zostały określone informacje na temat tego co ma zawierać wniosek. Jednocześnie w Załączniku nr 1 do Regulaminu określono wzór wniosku, przy czym wystąpiły rozbieżności, czyli brak wewnętrznej spójności pomiędzy zapisami w treści Regulaminu a wzorem wniosku:

Zapisy Regulaminu pkt I.4	Załącznik Nr 1 do Regulaminu (wniosek)
Pełna nazwa wnioskodawcy realizującego zadanie	Wnioskodawca: pełna nazwa wnioskodawcy, <u>adres i numer konta bankowego, telefon kontaktowy</u> – zatem punkt regulaminu rozszerzono
Wskazanie zabytku, którego dotyczy wniosek wraz z kopią decyzji o jego wpisie do rejestru oraz z tytułem prawnym do zabytku	Wskazanie zabytku, którego dotyczy wniosek: <u>lokalizacja zabytku</u> , tytuł prawny do użytkowania zabytku, <u>data wpisania do rejestru zabytków – brak informacji o załączeniu kserokopii</u> – punkt regulaminu rozszerzono
Zakres planowanych do wykonania prac uzgodniony z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, a w przypadku robót budowlanych zatwierdzony przez właściwy organ projekt budowlany	Określenie zadania, które ma być objęte dotacją: zakres planowanych do wykonania prac, organy zatwierdzające planowane prace – <u>w regulaminie mowa o projekcie budowlanym</u> ,
Termin i miejsce realizacji	Termin rozpoczęcia prac – <u>pominięto miejsce realizacji</u>
BRAK	Przewidywany termin zakończenia prac
Oświadczenie o uzyskanych dotychczas środkach publicznych oraz wnioskach o udzielenie dotacji złożonych do innych jednostek sektora finansów publicznych na dofinansowanie wymienionych we wniosku prac lub robót	Środki własne, środki z innych źródeł – <u>rozszerzono o informację o środki własne</u>

W pkt I.4 lit. i) oraz we wniosku do Regulaminu zapisano: „*Inne dane przybliżające celowość realizacji zadania*”. Zapis „*inne dane*” jest nieprecyzyjny, gdyż nie zostały „dane” wprost określone. W ten sposób wnioskodawca nie został poinformowany o jakie dane (informacje, dokumenty) dotującym chodzi. Rodzi to dowolność interpretacji przytoczonego zapisu. Akt prawa miejscowego ma być tak zredagowany, aby dla przeciętnego adresata był zrozumiały i w jednoznaczny sposób wskazywał na intencję uchwałodawcy.

Zapisy Regulaminu zawarte w punktach III.1 „*Wnioski złożone przez wnioskodawców podlegają sprawdzeniu przez następujące Wydziały Starostwa Powiatowego w Środzie: Wydział Oświaty, Kultury i Spraw Społecznych oraz Wydział Budownictwa i Dróg*” oraz VI.1 „*Wydział Oświaty, Kultury i Spraw Społecznych Starostwa Powiatowego w Środzie Wielkopolskiej prowadzi wykaz udzielonych dotacji oraz na podstawie art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami informuje inne organy uprawnione do udzielania dotacji o dotacjach przyznanych przez Radę Powiatu Średzkiego*”. Przytoczone zapisy wykraczają poza dyspozycję art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Tego typu kwestie wynikają z regulacji zawartych np. w regulaminie organizacyjnym, który jest uchwalany przez radę powiatu na wniosek zarządu powiatu i rada nie może nakładać nowych obowiązków na poszczególne wydziały starostwa w innym trybie.

W niżej wymienionych punktach Regulaminu zawarto uregulowania wykraczające poza kompetencje przyznane Radzie na mocy art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, to znaczy:

- pkt IV.2: „*Wnioskodawca, otrzymujący dotację z budżetu Powiatu Średzkiego, zwany dalej w regulaminie „beneficjentem” zobowiązany jest do poinformowania o tym fakcie opinii publicznej*”,
- pkt IV.4 „*Beneficjent otrzymujący dotację zobowiązany jest do złożenia sprawozdania z realizacji zadania oraz przedłożenia uwierzytelnionych kserokopii faktur i rachunków. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 2 do Regulaminu*”,
- pkt V: „*Kontrola wykorzystania dotacji*

1. Powiat Średzki zastrzega sobie prawo do kontroli wykorzystania dotacji w trakcie realizacji zadania lub po jego zakończeniu.

2. W tym celu, poza sprawozdaniem z realizacji zadania, o którym mowa w rozdziale IV pkt 4 niniejszego regulaminu może zobowiązać beneficjenta do złożenia sprawozdania częściowego oraz przedłożenia innych dokumentów do wglądu”.

Odnosząc się do tych regulacji Kolegium Izby wskazuje, że zakres stosunków normowanych uchwałą podejmowaną na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może kształtować wyłącznie na podstawie i w granicach przepisów prawa. Zawarta w tym artykule norma kompetencyjna, upoważnia radę powiatu do określenia zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Przepis mówi wprost o „zasadach dotacji”, a więc nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do określenia sposobu rozliczenia dotacji poprzez obowiązek złożenia sprawozdania z realizacji zadania. W ocenie Kolegium Izby, za nieuprawnione należy uznać zobligowanie na mocy pkt IV.2 Regulaminu, podmiotu otrzymującego dotację do poinformowania opinii publicznej. Na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami organ stanowiący jest uprawniony jedynie do określenia ogólnych i generalnych postanowień mówiących komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także na jakie zadania może być udzielona dotacja. Przytoczone powyżej zapisy Regulaminu wykraczają zatem poza zakres upoważnienia przewidzianego dla organu stanowiącego na mocy art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W pkt IV.3 Regulaminu Rada określiła jakie elementy winna określać w szczególności umowa: „Sposób i termin przekazania dotacji określa umowa, o której mowa w pkt 1, która winna określać w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, opis prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, na których realizację środki dotacji są przekazywane,
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 15 grudnia danego roku budżetowego,
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, z tym że termin ten nie może być krótszy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych”.

W ocenie Kolegium Izby, zakres ww. regulacji nie znajduje umocowania w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż zawarte tam postanowienia odnoszą się do materii uregulowanej w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) o finansach publicznych. Wskazany przepis stanowi, że 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.

Kolegium Izby wskazuje, że organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować jeszcze raz tego samego, co zostało uregulowane ustawą, jak również dokonywać zmian przepisów ustawy. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym, gdzie w jednym z wyroków NSA jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w graniach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02). W uchwale natomiast istnieje możliwość odesłania do stosowania odpowiednich przepisów ustawy.

W załączniku nr 2 do Regulaminu, czyli „Sprawozdaniu z realizacji zadania” umieszczono zapisy (część III), które wykraczają poza zakres przedmiotowy uchwały określającej zasady udzielania dotacji, tzn.:

- zażądano „*dotatkowych informacji*”,

- zapisano: „oświadczamy, że:

1. *od daty zawarcia umowy nie zmienił się status prawny podmiotu,*
2. *wszystkie podane w niniejszym sprawozdaniu informacje są zgodne z aktualnym stanem prawnym i faktycznym,*
3. *zamówienia na dostawy, usługi lub roboty budowlane sfinansowane z uzyskanej w ramach umowy dotacji, udzielone zostały zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (jt. Dz. U. z 2015 r. poz. 2164)”.*

Jeżeli dotujący oczekuje dodatkowych informacji, to powinien dokładnie wskazać jakie informacje go interesują i mają wpływ na merytoryczną ocenę sprawozdania z wykonania zadania. Żądanie oświadczeń w zakresie wyżej wymienionym nie znajduje podstawy prawnej w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że w podstawie prawnej uchwały przywołano przepisy nieobowiązującej już ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, zamiast ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z up. Aniela Michalec
Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska