



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 listopada 2022 r.

Poz. 7652

UCHWAŁA NR 31/1449/2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 26 października 2022 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 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XLIX/323/2022 Rady Powiatu Złotowskiego z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku znajdującym się na terenie Powiatu Złotowskiego wpisanym do rejestru zabytków, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 10 października 2022 r., Rada Powiatu Złotowskiego powołując się na art. 12 ust. 11 i art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 81 w związku z art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku znajdującym się na terenie Powiatu Złotowskiego wpisanym do rejestru zabytków.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 79 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Powiatu o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 26 października 2022 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią uchwały ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym do wyłącznej kompetencji rady powiatu należy stanowienie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach. 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 wpisanym do rejestru lub ujętego w gminnej ewidencji zabytków jest art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840).

W podstawie prawnej badanej uchwały wskazane zostały również przepisy art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy o samorządzie powiatowym. Przepisy te stanowią, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. kultury i ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Rada Powiatu Złotowskiego, wypełniając dyspozycję wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w dniu 28 czerwca 2022 r. podjęła badaną uchwałę.

W sytuacji, gdy uchwała przewiduje udzielenie pomocy publicznej lub pomocy de minimis uchwała taka powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących danego rodzaju pomocy. Badana uchwała przewiduje udzielenie pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie, o czym świadczą zapisy § 5 uchwały. W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743, z późn. zm.) projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu (UOKiK), który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z kolei w myśl przepisu art. 7 ust. 3a ww. ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Z uwagi na to, że organowi nadzoru nie przekazano informacji, czy została zachowana procedura podjęcia uchwały przewidziana ww. przepisami prawa, Izba wezwała przedstawiciela Powiatu do złożenia wyjaśnień w sprawie. Starosta Złotowski pismem z dnia 19 października 2022 r. (znak: WO.4123.5.2022) poinformował, że projekt uchwały nie był zgłoszony Prezesowi UOKiK oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

Złożone wyjaśnienia dowodzą, że w przedmiotowej sprawie nie został zachowany tryb podjęcia uchwały, określony w art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Uchwała zatem została podjęta z istotnym naruszeniem ww. przepisu prawa, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedurę (tryb) podejmowania uchwały.

W § 2 ust. 2 uchwały wskazano, że *„Dotacja może być udzielona właścicielowi lub posiadaczowi zabytku wpisanego do rejestru zabytków albo osobie, która posiada taki zabytek w trwałym zarządzie po złożeniu pisemnego wniosku o udzielenie dotacji do Zarządu Powiatu Złotowskiego.”*

Kolegium Izby wskazuje, że stosownie do przepisu art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami 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. W przepisie tym określono krąg podmiotów, na których ciąży ustawowy obowiązek opieki nad zabytkami.

Zatem w przedmiotowym przypadku mamy do czynienia z ograniczeniem przez Radę Powiatu Złotowskiego kręgu podmiotów upoważnionych do ubiegania się o dotację w stosunku do unormowania ustawowego, gdyż z prawa o ubieganie się o dotację wykluczone zostały osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne posiadające tytuł prawny do zabytku wynikający z użytkowania wieczystego, z ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego.

Powyższe stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W odniesieniu do regulacji poszczególnych przepisów uchwały Rady Powiatu Kolegium Izby stwierdziło, co następuje.

Zgodnie z § 5 ust. 1 badanej uchwały dotacje na prace lub roboty budowlane przy zabytku udzielane na podstawie niniejszej uchwały podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, w tym działalność w zakresie rolnictwa, stanowią pomoc de minimis w rozumieniu przepisów rozporządzenia 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. U. UE. L 352/1 z dnia 24.12.2013 r.) oraz pomoc de minimis w rolnictwie w rozumieniu przepisów rozporządzenia 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. U. UE L 352 z dnia 24.12.2013 r.). Rada Powiatu Złotowskiego wprowadzając powyższe zapisy dotyczące pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie winna określić terminy udzielania tej pomocy.

Kolegium Izby wskazuje, iż rozporządzenie Komisji (UE) Nr 1407/2013, zmienione rozporządzeniem Komisji (UE) Nr 2020/972 z dnia 2 lipca 2020 r. (Dz. U. UE. L. 215.3 z dnia 07.07.2020 r.) obowiązuje do dnia 31 grudnia 2023 r., z możliwością stosowania jego przepisów w 6-miesięcznym okresie przejściowym

od daty jego wygaśnięcia. Natomiast rozporządzenie Komisji (UE) Nr 1408/2013, zmienione rozporządzeniem Komisji (UE) 2019/316 z dnia 21 lutego 2019 r. (Dz. U. UE. L 51I.1 z 22.02.2019 r.) obowiązuje do dnia 31 grudnia 2027 r. Pomoc de minimis na podstawie opracowanych programów pomocy de minimis w rolnictwie może być udzielana maksymalnie do 30 czerwca 2028 r.

W § 4 ust. 1 i 2 uchwały postanowiono, że:

„1. Podmioty uprawnione do ubiegania się o uzyskanie dotacji zobowiązane są do złożenia wniosku w terminie do 15 września roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym planuje się przeprowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych. Wzór wniosku określa załącznik nr 1.

2. W przypadku, gdy po rozpatrzeniu wniosków złożonych w terminie wskazanym w ust. 1, nie zostaną rozdzielone wszystkie środki finansowe zaplanowane na dotacje w danym roku budżetowym, dopuszcza się możliwość wyznaczenia dodatkowego terminu na złożenie wniosków. Informacja o takiej możliwości zostanie podana do publicznej wiadomości na stronie internetowej Powiatu Złotowskiego oraz na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Złotowie.”.

Z przytoczonego wyżej postanowienia § 4 ust. 2 wynika, że Rada Powiatu nie określiła dodatkowego terminu na złożenie wniosku o udzielenie dotacji. Powyższe może wskazywać na scedowanie tej czynności na Zarząd Powiatu, co narusza przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis ten upoważnia organ stanowiący do określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Wobec powyższego to Rada Powiatu Złotowskiego winna określić termin, czy też terminy składania wniosków o udzielenie dotacji, a nie cedować ten obowiązek na organ wykonawczy.

W § 7 ust. 5 i 6 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Złotowskiego postanowiła, iż:

„5. Zarząd Powiatu Złotowskiego prowadzi rejestr udzielonych dotacji.

6. Rejestr zawiera:

1) imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres lub nazwę, siedzibę i adres dotowanego podmiotu, któremu udzielono dotacji,

2) wskazanie zabytku, z uwzględnieniem miejsca położenia lub przechowywania,

3) zakres prac, na które udzielono dotacji,

4) datę zawarcia umowy,

5) wysokość przekazanej dotacji i informację, czy kwota tej dotacji została w całości rozliczona,

6) datę zakończenia prac objętych dotacją.”

Ustalenie w badanej uchwale takich obowiązków wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zawartości przedmiotowej uchwały oraz wykracza poza dyspozycje art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Powyższe zapisy – zdaniem Kolegium Izby – należy uznać także za zbędne w świetle art. 82 ust. 3 powyższej ustawy, który stanowi, iż w celu zapewnienia realizacji postanowień określonych w art. 82 ust. 1 organy uprawnione do udzielenia dotacji prowadzą wykazy udzielonych dotacji oraz informują się wzajemnie o udzielonych dotacjach.

Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować jeszcze raz tego samego, co zostało uregulowane ustawą, jak również dokonywać zmian przepisów ustawy (wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r. sygn. akt II Sa/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r. sygn. akt II Sa/Ka 508/02, wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II Sa/Wr 1179/98).

W § 8 i § 9 badanej uchwały Rada postanowiła, co następuje:

„§ 8. Podmiot otrzymujący dotację zobowiązany jest do złożenia sprawozdania i rozliczenia finansowego z otrzymanej dotacji w terminie 30 dni od daty zakończenia realizacji zakresu prac. Sprawozdanie stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.

§ 9. Rozliczenie dotacji, zwrot niewykorzystanej kwoty dotacji lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, następuje w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).”

Ponadto w załączniku Nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku znajdującym się na terenie Powiatu Złotowskiego wpisanym do rejestru zabytków” do uchwały pod pkt IV „Wykaz dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku” zawarte zostały m.in. zapisy o treści: „*W przypadku stwierdzenia, że we wniosku podano nieprawdziwe dane, Rada Powiatu Złotowskiego zastrzega sobie prawo do żądania zwrotu przyznanych środków na zasadach określonych w umowie.*”

Powyższe regulacje, w ocenie Kolegium Izby, wykraczają poza dyspozycję art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Podkreślenia wymaga, że organ publiczny (Rada Powiatu Złotowskiego), realizując swoje kompetencje musi uwzględniać treść normy ustawowej. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, w tym przypadku w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wskazany przepis prawa uprawnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jedynie do określenia zasad udzielania dotacji. „Zasady” – to normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja może być przyznana, rodzaj zadań, na które dotacja może być udzielona. Tryb to procedura, sposób przekazania środków. Według słownika języka polskiego „tryb” to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r., o sygn. akt I SA/Po 151/07 stwierdził, iż „*przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m. in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwiania oraz termin przekazywania dotacji*”. Odwołując się do stanowiska doktryny „zasady udzielania dotacji” – to normy postępowania w sprawie jej przyznania. W szczególności więc uchwała powinna określać dane, które powinien zawierać wniosek o przyznanie dotacji, a także termin składania wniosków. Zasady rozliczania i zwrotu dotacji określają przepisy art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn.zm.) oraz umowa zawarta przez organ wykonawczy na podstawie art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15 z 28 października 2015 r.), gdzie Sąd stwierdził, że „*zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego*”.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, iż na etapie oceny złożonych wniosków, której zasady zostały określone w § 6 przedmiotowej uchwały, należy ustalić czy dane przedstawione we wnioskach są prawdziwe, czy też nie.

Kolegium Izby przypomina, że przepisy art. 78 ustawy o samorządzie powiatowym nakładają na starostę obowiązek przekazania regionalnej izbie obrachunkowej uchwał rady powiatu i zarządu powiatu, objętych zakresem nadzoru izby, w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia (wydania). Art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przedstawia w jakiego rodzaju sprawach podjęte uchwały i zarządzenia wydane przez organy jednostek samorządu terytorialnego podlegają działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych. Analiza tego przepisu pozwala stwierdzić, że do uchwał objętych nadzorem izb należą uchwały w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Rada Powiatu badaną uchwałę podjęła w dniu 28 czerwca 2022 r. Uchwała została przekazana Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (tj. organowi nadzoru) w dniu 10 października 2022 r., czyli ze znacznym uchybieniem ustawowo określonego terminu.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

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