



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 kwietnia 2017 r.

Poz. 2703

UCHWAŁA NR 119/X/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KATOWICACH

z dnia 28 marca 2017 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVI/201/17 Rady Powiatu Pszczyńskiego z dnia 22 lutego 2017 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji z budżetu Powiatu Pszczyńskiego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) w związku z art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.) - **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a ł a**, co następuje:

§ 1. Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XXVI/201/17 Rady Powiatu Pszczyńskiego z dnia 22 lutego 2017 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji z budżetu Powiatu Pszczyńskiego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków - **z powodu istotnego naruszenia prawa** - art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.) w związku z art. 7 ust. 3 i art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1808 z późn. zm.) oraz art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), polegającego na zaniechaniu zgłoszenia projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również nieuprawnionym uregulowaniu zasad i sposobu rozliczenia dotacji oraz elementów umowy, a także nieprecyzyjnym określeniu stawki dotacji, czym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego naruszył upoważnienie ustawowe.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVI/201/17 Rady Powiatu Pszczyńskiego z dnia 22 lutego 2017 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji z budżetu Powiatu Pszczyńskiego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 7 marca 2017 roku. W dniu 14 marca 2017 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 105/IX/2017 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, o terminie którego powiadomiono organy Powiatu z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych.

Przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze zapadło na tle następującego stanu faktycznego i prawnego sprawy:

Rada Powiatu Pszczyńskiego w uchwale Nr XXVI/201/17 z dnia 22 lutego 2017 roku, podjętej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 7 i art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym

(Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.) oraz art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.), określiła zasady udzielania dotacji z budżetu Powiatu Pszczyńskiego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. W zapisach §§ 1 i 2 uchwały uregulowano ogólne kwestie związane z udzielaniem dotacji. W § 3 uchwalono wysokość należnej dotacji w sposób następujący, cyt.: „§ 3. Dotacja z budżetu Powiatu Pszczyńskiego może być udzielona w wysokości do 50% nakładów, o których mowa w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.) na wykonanie prac lub robót.”

W przepisach § 4 ust. 1 – 7 podjętego aktu uregulowano kwestie szczegółowe związane z udzielaniem dotacji, w tym dotyczące wniosku o udzielenie dotacji, którego wzór zawarto w załączniku nr 1 do uchwały. Kolejne przepisy §§ 5 – 7 badanej uchwały dotyczą zasad rozliczania i sposobu przekazania dotacji, które regulować będzie umowa i której elementy wymienia uchwała. Ponadto uregulowano sposób rozliczania dotacji i niektóre zagadnienia związane z jej kontrolą - poprzez wprowadzenie zapisów uchwały, które brzmią następująco, cyt.:

„§ 5. Sposób przekazania przyznanej dotacji oraz zasady jej rozliczania reguluje umowa zawarta pomiędzy Powiatem Pszczyńskim a wnioskodawcą, zawierająca w szczególności:

- a) opis prac lub robót i termin ich wykonania,
- b) wysokość dotacji oraz termin i tryb jej płatności,
- c) warunki dokonywania kontroli w zakresie przeznaczenia dotacji i wykonania prac lub robót budowlanych,
- d) sposób i termin rozliczenia udzielonej dotacji,
- e) warunki zwrotu niewykorzystanej dotacji, albo dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem
- f) zobowiązanie wnioskodawcy do przekazania informacji o wysokości środków otrzymanych z innych źródeł na prace lub roboty przy zabytku.

§ 6. Sposób rozliczenia dotacji nastąpi na podstawie:

- a) protokołu odbioru wykonanych prac lub robót, dokonanego przez przedstawiciela Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków,
- b) sprawozdania z wykonanych prac stanowiącego załącznik nr 2
- c) kopii rachunków i faktur za wykonane prace lub roboty,
- d) dokumentacji fotograficznej przeprowadzonych prac lub robót.

§ 7. 1. Dotowany jest zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji w sposób umożliwiający kontrolę wydatków realizowanych z przyznanej dotacji.

2. Dotowany ma obowiązek zapewnić kontrolującemu wgląd w realizację zadania, na które została udzielona dotacja, w każdej fazie prac oraz po ich zakończeniu.”

Końcowe postanowienia § 8 do § 10 dotyczą powierzenia wykonania uchwały Zarządowi Powiatu, regulują kwestię utraty mocy obowiązującej wcześniejszej uchwały oraz wskazują, że badana uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 7 wyżej powołanej ustawy o samorządzie powiatowym, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Natomiast w myśl art. 12 pkt 11 tej ustawy, do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Do kompetencji rady powiatu zgodnie z art. 81 ust. 1 powołanej w sentencji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami należą sprawy udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru. Przepis art. 81 ust. 1 tej ustawy mówi, że 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.** Według art. 82 ust. 1 tej ustawy - łączna kwota dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku

wpisanym do rejestru, udzielonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, wojewódzkiego konserwatora zabytków bądź **organ stanowiący** gminy, **powiatu** lub samorządu województwa, **nie może przekraczać wysokości 100% nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót**. Na podstawie art. 250 powołanej na wstępie ustawy o finansach publicznych – to do zarządu jednostki samorządu terytorialnego należy, aby 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, zawrzeć 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. Odrębne przepisy, którymi są przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w przypadku dotacji celowych na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru - nie regulują trybu i zasad rozliczania tych dotacji, a zatem w tym zakresie znajdują zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych. Szczególne uregulowania w zakresie zgodnego z prawem stanowienia aktów prawa miejscowego nakazują ponadto w sytuacji, gdy potencjalnym beneficjentem dotacji może być przedsiębiorca, aby w toku ich stanowienia uwzględnić regulacje dotyczące pomocy publicznej. Na podstawie art. 12 ust. 1 powołanej w sentencji niniejszej uchwały ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, projekty programów pomocowych, w tym przewidujących udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych, oraz pomocy indywidualnej, a także pomocy indywidualnej na restrukturyzację, wymagają uzyskania opinii Prezesa Urzędu, a w zakresie pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie - ministra właściwego do spraw rolnictwa. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 3 tej ustawy, projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. W odniesieniu do uchwał podejmowanych na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami występują zatem dodatkowe wymogi proceduralne związane z postępowaniem w sprawach z zakresu pomocy publicznej, gdyż wśród adresatów podejmowanego aktu prawa miejscowego - mogą być również przedsiębiorcy.

Jak wynika z dokonanych ustaleń, między innymi z rozmowy i korespondencji mailowej z Naczelnikiem Wydziału Promocji Powiatu i Integracji Europejskiej Starostwa Powiatowego, badana uchwała Rady Powiatu Pszczyńskiego nie została opracowana przy uwzględnieniu wymogów związanych z postępowaniem w sprawach dotyczących pomocy publicznej, a projekt badanej uchwały nie został przesłany do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W związku z tym zaniechaniem Prezes Urzędu nie miał możliwości przedstawienia ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielanej pomocy. Jeśli bowiem udzielana dotacja nie stanowi pomocy publicznej, może mieć formę pomocy *de minimis*, jednak w treści badanej uchwały, nie zawarto m.in. odesłania do stosownych rozporządzeń Komisji Europejskiej. Takie postępowanie świadczy o istotnym naruszeniu procedury podejmowania uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Oceniając zgodność przedmiotowej uchwały z prawem, należy także wskazać, iż z delegacji ustawowej zawartej w art. 81 ust. 1 ww. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie wynika, upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia o zasadach i sposobie rozliczenia dotacji oraz problematyce jej kontroli ani o prawie do wskazywania elementów umowy dotacji, w tym w sposób odmienny, niż wynikający z art. 250 powołanej wcześniej ustawy o finansach publicznych. Upoważnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, w myśl regulacji z art. 81 ust. 1 ustawy dotyczy wyłącznie zasad udzielania dotacji, a nie etapu jej rozliczenia, czy kontroli. Powyższe znajduje potwierdzenie w rozstrzygnięciach nadzorczych oraz wyrokach sądowych. W tezach nr 2 i 3 do wyroku WSA z Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 roku, sygn. akt ISA/Kr 1673/10 (Lex nr 749225) zawarto, że cyt.: „Z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielenia dotacji celowej, a już nie trybu czy warunków jej rozliczania. Zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dlatego też nie ma podstaw do odrębnego ich regulowania i powielania w aktach prawa miejscowego. W sytuacji bowiem, gdy w odrębnych ustawach brak jest uregulowań określających zasady i tryb zwrotu dotacji, stosuje się w tym zakresie zapisy zawarte w ustawie o finansach publicznych. W odniesieniu do dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków pochodzącej z budżetu samorządu terytorialnego brak jest w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad

zabytkami przepisów regulujących tryb i zasady jej zwrotu oraz rozliczania, brak też jest upoważnienia dla regulowania tej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego, zatem w tej materii muszą mieć zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych. Takie upoważnienie dla rady nie wynika z art. 221 ustawy o finansach publicznych.”

Dodatkowo w ocenie Kolegium Izby uchwalenie wysokości stawki dotacji „do wysokości 50% nakładów” nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji i prowadzi do nieuprawnionego *subdelegowania* na organ wykonawczy części kompetencji do decydowania o jej wysokości, która w zależności od decyzji zarządu może mieścić się w przedziale od 0% do 50%. Określenie wysokości dotacji w uchwale organu stanowiącego Powiatu powinno być precyzyjne i jednoznaczne.

Konkludując, organy władzy publicznej, do których zalicza się organy samorządu terytorialnego zgodnie z art. 7 Konstytucji RP działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem mogą tylko tam i tylko tyle na ile upoważnia ich prawo. Przy wykonywaniu upoważnienia ustawowego, w pierwszej kolejności należy spełnić wymagania związane z przebiegiem procesu opracowania uchwały, a następnie przy podejmowaniu uchwały nie może dochodzić do przekroczenia (w żadnym przypadku) zakresu upoważnienia ustawowego, jak i jego dowolnego zawężania, albowiem upoważnienie dla organu stanowiącego należy odczytywać ściśle.

Biorąc pod uwagę powyżej zaprezentowane powody, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych oraz art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym - stwierdziło **nieważność** badanej uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej