



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 lipca 2024 r.

Poz. 6252

UCHWAŁA NR 13/729/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 26 czerwca 2024 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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XV/152/2015 Rady Miejskiej w Ostrorogu z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie zasad udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, w zakresie obejmującym:

– w § 6 ust. 1 wyrażenie w brzmieniu: „w terminie przez niego wyznaczonym, ogłoszonym w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy”,

– w § 7 ust. 1 wyrażenie w brzmieniu: „określającą w szczególności:

1) opis i zakres prac lub robót i termin ich wykonania,

2) kwotę dotacji,

3) sposób i termin rozliczenia udzielonej dotacji,

4) zobowiązanie ubiegającego się o dotację do poddania się pełnej kontroli w zakresie należytego wykonania prac lub robót, w tym udostępnienia niezbędnej dokumentacji,

5) zasady i sposób zwrotu niewykorzystanej dotacji lub jej części lub zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem.”,

– § 8,

– § 9,

– w § 10 ust. 1 i 2,

– w załączniku Nr 1 pn. „Wniosek o udzielanie na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków”:

1) wyrażenie w brzmieniu: „6. informacja o pomocy publicznej otrzymanej przed dniem złożenia wniosku sporządzona w zakresie i na zasadach określonych w art. 37 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004r, o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (dz.u. 123 poz. 1291) – dotyczy tylko przedsiębiorców”, zawarte w pkt IV pn. „Wykaz wymaganych załączników”,

2) wyrażenie w brzmieniu: „W przypadku otrzymania dotacji zobowiązuję się do wydatkowania przyznanych środków na realizację wskazanego zadania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2022 r. Prawo Zamówień Publicznych (Dz. U Nr 19, poz. 177).”, zawarte w pkt VI pn. „Podpisy”,

– załącznik Nr 2 do uchwały pn. „Sprawozdanie z wykonania prac lub robót (zadania)”

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 3 czerwca 2024 r., Rada Miejska w Ostrorogu, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 252 i 252 ustawy o finansach publicznych określiła zasady udzielania i rozliczania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku do rejestru zabytków.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 26 czerwca 2024 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Rada Miejska w Ostrorogu w oparciu o dyspozycję art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (aktualnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z późn. zm.) podjęła badaną uchwałą.

W § 6 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że: *„Wnioski o dotację kieruje się do Burmistrza Miasta i Gminy Ostroróg w terminie przez niego wyznaczonym, ogłoszonym w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy”*.

Oceniając powyższe Kolegium Izby wskazuje, że art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi materialnoprawną podstawę do określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad udzielania dotacji. Zgodnie ze stanowiskiem przedstawicieli doktryny przez pojęcie „zasady” należy rozumieć normy określające, komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także wskazujące zadania, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku (por. A. Ginter, A. Michałak, Komentarz do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; pub. Lex 2016 r.). Cytowane stanowisko przywoływane jest również w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt. I GSK 169/21). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, w tym przypadku w przepisie art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zawarta w tym artykule norma kompetencyjna, upoważnia organ stanowiący do określenia zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Przenosząc powyższe na grunt ocenianej uchwały Kolegium Izby stwierdza, że mając na względzie określoną przez ustawodawcę normę kompetencyjną organ stanowiący zobowiązany jest, już na etapie podejmowania uchwały w sprawie zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, do określenia terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji. Jeśli Rada nie ustali terminu składania wniosków o udzielenie dotacji, to wnioski będą mogły być składane przez wnioskodawców w dowolnym czasie przez cały rok.

Regulacja przyjęta w § 6 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej w Ostrorogu oznacza scedowanie kompetencji w zakresie określenia terminu złożenia wniosku na organ wykonawczy czyli Burmistrza Miasta i Gminy Ostroróg, co pozostaje w sprzeczności z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrażenia: *„w terminie przez niego wyznaczonym, ogłoszonym w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy”*, zawartego w § 6 ust. 1 uchwały.

W § 7 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że *„Uwzględniając § 6 niniejszej uchwały oraz dane z wniosku o dotację, Burmistrz Miasta i Gminy Ostroróg zawiera z beneficjentem umowę określającą w szczególności:*

- 1) *opis i zakres prac lub robót i termin ich wykonania,*
- 2) *kwotę dotacji,*

3) *sposób i termin rozliczenia udzielonej dotacji,*

4) *zobowiązanie ubiegającego się o dotację do poddania się pełnej kontroli w zakresie należytego wykonania prac lub robót, w tym udostępnienia niezbędnej dokumentacji,*

5) *zasady i sposób zwrotu niewykorzystanej dotacji lub jej części lub zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem.”.*

Kolegium Izby wskazuje, że ww. regulacje zawarte w § 7 ust. 1 uchwały, a dotyczące ustalenia elementów umowy o przyznanie dotacji, nie znajdują umocowania w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż odnoszą się do materii uregulowanej w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (aktualnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), zgodnie z którymi 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.

Ponadto w ocenie Kolegium Izby ww. postanowienia § 7 ust. 1 uchwały modyfikują regulacje przepisu art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wykonuje uchwały rady i zadania określone przepisami prawa. Do jego kompetencji należy zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej o treści określonej przepisami ustawy o finansach publicznych. Brak jest upoważnienia dla organu stanowiącego do określania treści umowy o udzielenie dotacji.

Kolegium Izby stwierdza, że poza zakres upoważnienia, wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wykraczają również regulacje § 8 uchwały, w których to Rada postanowiła, że:

„1. W celu rozliczenia dotacji podmiot, któremu udzielono dotacji, składa sprawozdanie z wykonania prac lub robót Burmistrzowi Miasta i Gminy Ostroróg.

2. Wzór sprawozdania, o którym mowa w ust. 2, stanowi załącznik nr 2 do uchwały”.

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 przepisie norma kompetencyjna upoważnia radę gminy do określenia zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Właściwość rad gmin odnośnie stanowienia w przedmiotowym zakresie, winna być rozumiana jako uprawnienie do określenia ogólnych i generalnych postanowień określających komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać. Przepis kompetencyjny mówi wprost jedynie o „zasadach udzielania dotacji”, a więc nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do regulowania kwestii dotyczących rozliczania dotacji.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) 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 przepisie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Podkreślić przy tym należy, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Powyższe potwierdza stanowisko zawarte w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 160/17, zgodnie z którym: „(...) z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej, a już nie trybu, sposobu czy warunków jej rozliczenia oraz kontroli zleconych zadań.”.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby uznało, że zasadne jest stwierdzenie nieważności § 8 uchwały oraz załącznika nr 2 do uchwały.

W § 9 uchwały Rada zawarła następujące postanowienie – cyt.: „W przypadku stwierdzenia niewłaściwej realizacji ustaleń zawartych w umowie o udzielenie dotacji, w tym nie przedstawienie sprawozdania wraz z rozliczeniem w terminie określonym w umowie podmiot, któremu udzielono dotacji ma obowiązek jej zwrotu raz z odsetkami na zasadach określonych umową, o której mowa w § 7.”.

Kolegium Izby wskazuje, iż sprawa zwrotu dotacji została uregulowana w art. 251 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) odnoszącym się do zwrotu dotacji niewykorzystanych w terminie oraz w art. 252 odnoszącym się do zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Postanowienie przywołanego powyżej § 9 uchwały zawęża i modyfikuje sytuację, w których zgodnie z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych winien nastąpić zwrot dotacji jedynie do wskazanych w nim przypadków skutkujących zwrotem dotacji.

Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować tego, co zostało uregulowane ustawą, jak również dokonywać zmian przepisów ustawy. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02, jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę 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 granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. W uchwale można natomiast odesłać do stosowania odpowiednich przepisów ustawy.

Tym samym postanowienie § 9 uchwały narusza art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w sposób istotny.

Z kolei w § 10 ust. 1 Rada postanowiła - cyt.: „Burmistrz Miasta i Gminy Ostroróg prowadzi wykaz udzielonych dotacji oraz informuje podmioty uprawnione do udzielania dotacji o dotacjach przyznanych przez Radę Miejską w Ostrorogu”, natomiast w ust. 2 § 10 wymieniono enumeratywnie jakie dane winien zawierać tenże wykaz, podczas gdy w art. 82 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustawodawca zawarł następującą regulację: „W celu zapewnienia realizacji postanowień określonych w ust. 1 organy uprawnione do udzielania dotacji prowadzą wykazy udzielonych dotacji oraz informują się wzajemnie o udzielonych dotacjach”.

Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy, uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej. „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego” (wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02).

W ocenie Kolegium Izby powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, także z uwagi na fakt, iż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 518/11).

W załączniku Nr 1 do uchwały pn. „Wniosek o udzielanie na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków”, stanowiącym wzór wniosku o udzielenie dotacji, w pkt IV dotyczącym wykazu wymaganych załączników, nałożono na beneficjenta dotacji, który jest przedsiębiorcą, obowiązek przedłożenia wraz z wnioskiem informacji o pomocy publicznej otrzymanej przed dniem złożenia wniosku – sporządzonej w zakresie i według zasad określonych w art. 37 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W ocenie Kolegium Izby wskazanie we wniosku obowiązku przedłożenia wraz z wnioskiem ww. informacji nie znajduje uzasadnienia, gdyż w badanej uchwale nie zawarto postanowień dotyczących pomocy publicznej, przede wszystkim Rada nie postanowiła, że dotacja udzielona podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą stanowić będzie pomoc de minimis w rozumieniu ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrażenia [pisownia oryginalna]: „6. informacja o pomocy publicznej otrzymanej przed dniem złożenia wniosku sporządzona w zakresie i na zasadach określonych w art. 37 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004r, o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (dz.u. 123 poz. 1291) – dotyczy tylko przedsiębiorców”, zawartego w pkt IV wniosku.

W pkt VI wzoru wniosku pn. „Podpisy” zawarto następujące sformułowanie: „W przypadku otrzymania dotacji zobowiązuję się do wydatkowania przyznanych środków na realizację wskazanego zadania godnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 20224 r. Prawo Zamówień Publicznych (Dz. U Nr 19, poz. 177).”,

W ocenie Kolegium Izby wymóg złożenia zobowiązania do wydatkowania przyznanych środków na realizację zadania zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych – aktualnie ustawa z dnia 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, z późn. zm.) nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Żaden ze wskazanych w niej przepisów - w szczególności przywołany wyżej art. 81 ust. 1 ustawy - nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podmiot składający wniosek, obowiązku stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Nałożenie na składającego wniosek takiego obowiązku może mieć miejsce wyłącznie, gdy przepis ustawy taką możliwość przewiduje.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło, że o nieważności wyrażenia w brzmieniu: „W przypadku otrzymania dotacji zobowiązuję się do wydatkowania przyznanych środków na realizację wskazanego zadania godnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 20224 r. Prawo Zamówień Publicznych (Dz. U Nr 19, poz. 177).”, zawartego w pkt VI wniosku.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że uchwała została przedłożona do nadzoru Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu w dniu 3 czerwca 2024 r., tj. po upływie 3101 dni od daty podjęcia. Stosownie do postanowień art. 90 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Burmistrz obowiązany jest do przedłożenia Regionalnej Izbie Obrachunkowej uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
Grażyna Wróblewska
(-) z up. Aldona Pruska

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.