



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 23 lipca 2024 r.

Poz. 6597

### UCHWAŁA NR 14/772/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 10 lipca 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. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

#### **stwierdza nieważność**

uchwały Nr IV/26/2024 Rady Powiatu Wolsztyńskiego z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, w części obejmującej postanowienia:

- § 10,
- § 11,
- § 12,
- § 13,

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

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 20 czerwca 2024 r. Rada Powiatu Wolsztyńskiego powołując się na art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku 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 ww. uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 10 lipca 2024 r.

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

Stosownie do treści art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym do wyłącznej kompetencji rady powiatu należy stanowienie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach (innych niż wymienione w punktach od 1 do 10a).

Jak stanowi art. 4 ust. 1 pkt 7 ww. ustawy do zadań własnych powiatu należą sprawy kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Ponadto zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym na podstawie upoważnień ustawowych radzie powiatu przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na

obszarze powiatu. Akty prawa miejscowego stanowi rada powiatu w formie uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej (art. 42 ust. 1 ustawy).

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, z późn. zm.), zgodnie z którym w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia w dniu 20 czerwca 2024 r. Rada Powiatu Wolsztyńskiego podjęła uchwałę Nr IV/26/2024 w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702) projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (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 uzasadnienia do ww. uchwały wynika, że projekt uchwały został zaopiniowany przez Prezesa UOKiK oraz Ministra właściwego do spraw rolnictwa, a ich uwagi zostały uwzględnione w podjętej uchwale.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby przyjęło, że został spełniony wymóg określony w art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Kolegium Izby stwierdza, że poza zakres upoważnienia, wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wykraczają regulacje § 10 i § 11 uchwały, w których to Rada postanowiła, że:

*§ 10. Zarząd Powiatu Wolsztyńskiego dokonuje kontroli zgodności zrealizowanego zadania z jego projektem oraz z zawartą umową o udzielenie dotacji.*

*§ 11.*

*1. W celu rozliczenia dotacji wnioskodawca po wykonaniu prac zobowiązany jest do złożenia Zarządowi Powiatu Wolsztyńskiego sprawozdania z realizacji zadania.*

*2. Sprawozdanie składa się w terminie określonym w umowie.*

*3. Do sprawozdania należy dołączyć: protokół odbioru przeprowadzonych prac lub inne dokumenty potwierdzające wykonanie zadania, uwierzytelnione za zgodność z oryginałem kserokopie dokumentów księgowych dokumentujących poniesione wydatki, które opłacone zostały w całości lub w części ze środków pochodzących z dotacji (faktury, rachunki, potwierdzenia zapłaty, itp.).*

*4. Każdy z dokumentów księgowych powinien być opatrzony na odwrocie pieczęcią wnioskodawcy oraz zawierać sporządzony w sposób trwały opis zawierający informacje: z jakich środków wydatkowana kwota została pokryta oraz jakie było przeznaczenie zakupionych towarów, usług lub innego rodzaju opłaconej należności. Informacja ta powinna być podpisana przez osobę odpowiedzialną za sprawy dotyczące rozliczeń finansowych.*

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 powiatów 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 nie mieści się uprawnienie do regulowania kwestii dotyczących rozliczania dotacji czy kontroli zgodności zrealizowanego zadania z jego projektem oraz z zawartą umową o udzielenie 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.”.

Z kolei w § 12 uchwały Rada postanowiła, że „Starostwo Powiatowe w Wolsztynie prowadzi rejestr danych o udzielonych dotacjach oraz informuje inne organy uprawnione do udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach o dotacjach przyznanych z budżetu Powiatu Wolsztyńskiego.”. Natomiast w ust. 2 § 12 wymieniono enumeratywnie jakie dane winien zawierać tenże rejestr, 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, uzewnętrznąoną 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 § 13 uchwały zadecydowano, że „Dotacja niewykorzystana lub wykorzystana niezgodnie z warunkami umowy podlega zwrotowi wraz z odsetkami na rachunek Powiatu Wolsztyńskiego zgodnie z warunkami umowy dotacji.”.

W ocenie Kolegium Izby, przesłanki zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego określił ustawodawca przepisami art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.). W myśl art. 251 ust. 1-4 tej ustawy, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4 tej ustawy. W przypadku podjęcia uchwały z tej ustawy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 15 dni od dnia określonego w tej uchwale. W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo w przypadku,

gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

Na podstawie art. 251 ust. 5 ustawy o finansach publicznych od kwot dotacji zwróconych po terminach określonych w ust. 1-3 tego artykułu nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu określonych w art. 251 ust. 1-3 ustawy o finansach publicznych. Ponadto zgodnie z art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności z pkt 1 lub pkt 2. Według przepisów ust. 2-5 ww. artykułu, w przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji, jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej. Zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega zaś ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości. W myśl natomiast art. 252 ust. 6 ustawy o finansach publicznych odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się począwszy od dnia:

- 1) przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem;
- 2) następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1 i 2 tego artykułu w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Powołane przepisy w ocenie Kolegium Izby kompleksowo regulują zagadnienie zwrotu dotacji, jak również kwestie naliczania odsetek od dokonywanego zwrotu. Potwierdza to przepis art. 253 ustawy o finansach publicznych z którego wprost wynika, że tylko odrębne ustawy mogą ustanawiać dodatkowe przesłanki zwrotu dotacji do budżetu powiatu poza już określonymi w art. 251 i art. 252 tej ustawy. Należy tutaj wyjaśnić, że każda "należność budżetu z tytułu zwrotu dotacji" poddana jest dodatkowej regulacji w przepisach art. 60 pkt 1 - art. 67 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Z obowiązkiem zwrotu dotacji oraz jej nieprawidłowego wydatkowania związana jest odpowiedzialność donatora i beneficjenta dotacji z art. 8 pkt 3 i art. 9 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104) oraz odpowiedzialność karnoskarbowa z art. 82 w zw. z art. 53 § 26 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2024 r. poz. 628, z późn. zm.). Wskazane przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz karnoskarbowe sankcjonują nieprawidłowości będące konsekwencją nieprawidłowości i naruszenia przepisów z art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych, także na gruncie budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Na tym tle sytuacje zwrotu dotacji, przewidziane w kwestionowanej uchwale odbiegają od ustawowo normowanego zwrotu dotacji z art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. Należy jeszcze raz zwrócić uwagę, że według przepisu art. 253 ustawy o finansach publicznych, przepisów art. 251 i art. 252 nie stosuje się tylko wówczas, jeśli odrębne ustawy określają zasady i tryb zwrotu dotacji. Aktualne przepisy ustawowe nie określają dodatkowych okoliczności zwrotu dotacji celowej do budżetu powiatu udzielanej na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Możliwość ich ustanawiania nie przewiduje również delegacja ustawowa do podejmowania uchwał w tej sprawie przez organ stanowiący powiatu z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W konsekwencji powyższego Kolegium Izby uznało, że regulacja zwrotu dotacji zawarta w kwestionowanych zapisach uchwały została podjęta z naruszeniem normujących powyższe kwestie przepisów art. 251-252 w zw. z art. 253 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Kolegium Izby brak jest także podstawy prawnej dla modyfikowania ustanowionych przez ustawodawcę przesłanek zwrotu dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w aktach prawa miejscowego.

Analiza badanej uchwały wykazała także rozbieżność pomiędzy postanowieniami § 3 ust. 2 a załącznikiem do uchwały w zakresie wymaganych dokumentów, które wnioskodawca ubiegający się o dotację obowiązany jest dołączyć do wniosku o udzielenie dotacji, bowiem:

1) według załącznika do uchwały w pkt „*Wykaz załączników do wniosku:*” wymaga się załączenia do wniosku: kosztorysu ofertowego prac, kosztorysu wstępnego prac i kosztorysu powykonawczego prac, natomiast z postanowień § 3 ust. 2 pkt 3 i 4 uchwały wynika, że wnioskodawca do wniosku winien dołączyć harmonogram finansowy i rzeczowy prac lub robót, kosztorys inwestorski przewidywanych prac lub robót,

2) według załącznika do uchwały w pkt „*Wykaz załączników do wniosku:*”, wymaga się załączenia do wniosku:

- oryginałów rachunków lub faktur za przeprowadzone prace
- wykazu rachunków lub faktur, ze wskazaniem wystawcy, daty wystawienia i numeru rachunku lub faktury wraz z wyszczególnieniem przedmiotu i wysokości wydatków
- protokołu odbioru przez wojewódzkiego konserwatora zabytków wykonanych prac
- potwierdzonego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków obmiaru przeprowadzonych prac,
- fotografii obiektu,

których załączenia nie wymaga się w postanowieniach § 3 ust. 2 uchwały.

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.