



**Regionalna Izba Obrachunkowa
w Warszawie**

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel. (22) 628 28 62; 628 78 42
e-mail: warszawa@warszawa.rio.gov.pl



Warszawa, dnia 16 maja 2023 r.

KI.0011.187.2023.MK

**Przewodniczący
Rady Powiatu Wołomińskiego**
ul. Prądyńskiego 3
05 - 200 Wołomin

W załączeniu przekazuję uchwałę Nr 12.187.2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 9 maja 2023 roku - w celu służbowego wykorzystania.

Z poważaniem

PREZES

Wiesław Jarnowski

Załączniki:

Uchwała Nr 12.187.2023
wraz z uzasadnieniem
plik kart 3, str. 6

Otrzymują:

1 x Adresat
1 x Starosta Powiatu
1 x aa.

Uchwała Nr 12.187.2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 9 maja 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LIX-546/2023 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji z budżetu Powiatu na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie powiatu wołomińskiego, nie stanowiących własności Powiatu oraz kontroli wykonywania zleconego zadania

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.) oraz 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), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr LIX-546/2023 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji z budżetu Powiatu na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie powiatu wołomińskiego, nie stanowiących własności Powiatu oraz kontroli wykonywania zleconego zadania, z powodu istotnego naruszenia art. 71 ust.1, art. 77 pkt 2 i 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) oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), a także braku wewnętrznej spójności pomiędzy § 8 ust. 1 badanej uchwały a załącznikiem Nr 1 do uchwały w zakresie dokumentów, które powinny być dołączone do wniosku o udzielenie dotacji.

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Powiatowi Wołomińskiemu skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 13 kwietnia 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LIX-546/2023 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji z budżetu Powiatu na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie powiatu wołomińskiego, nie stanowiących własności Powiatu oraz kontroli wykonywania zleconego zadania.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 2 ust. 3 badanej uchwały Rada Powiatu Wołomińskiego postanowiła, cyt. „Dotacja może być udzielona właścicielowi lub posiadaczowi zabytku znajdującego się na obszarze powiatu wołomińskiego, wpisanego do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków”.

Stosownie do art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale,

przy czym przy ustaleniu tych zasad organ stanowiący zobowiązany jest uwzględnić obowiązujące przepisy normowanego zagadnienia. Odpowiednio do dyspozycji 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. Przepisem art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określono zatem zakres podmiotowy finansowania opieki nad zabytkami. Rada Powiatu Wołomińskiego – w § 2 ust. 3 badanej uchwały – odmiennie określiła krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o udzielenie dotacji z budżetu powiatu, ustalając, że o dotację może ubiegać się także posiadacz zabytku. Ponadto Rada Powiatu Wołomińskiego nie wymieniła tytułów prawnych do zabytku, jakie winien posiadać podmiot ubiegający się o dotację. Zapisy takie stanowią modyfikację przepisów aktu wyższego rzędu. Na niedopuszczalność modyfikacji regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego zwrócił uwagę WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/WR 518/11 oraz NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu w wyrokach: z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96 i z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97.

Przywołany art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa ogólną zasadę finansowania opieki nad zabytkami przez prawnych dysponentów zabytków. Dla podmiotowego zakresu obowiązku finansowania opieki nad zabytkami znaczenie ma jedynie to, czy przysługuje mu do niego określony tytuł prawny. W ramach kompetencji określonej w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami Rada Powiatu Wołomińskiego nie posiadała uprawnień do odrębnego określenia kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację, niż ustalony w art. 71 ust. 1 tej ustawy, dlatego też zapisy § 2 ust. 3 badanej uchwały w sposób istotny naruszają cytowane przepisy prawa i skutkują nieważnością uchwały.

W § 3 ust. 1 pkt 2 badanej uchwały postanowiono, że środki z dotacji mogą być przeznaczone na sfinansowanie nakładów koniecznych na przeprowadzenie badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych.

Postanowienia uchwały w powyższym zakresie są w części sprzeczne z art. 77 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi, iż dotacja może obejmować nakłady konieczne na przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych. Przedmiotowy przepis nie przewiduje czynności związanych z przeprowadzeniem badań archeologicznych.

Kolegium Izby wskazuje, iż na podstawie art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 97, poz. 804), która to zmiana weszła w życie z dniem 24 lipca 2009 r., art. 77 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami otrzymał brzmienie, cyt. „przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych” i tym samym nastąpiło wyeliminowanie z tego przepisu wyrazów, cyt. „badań archeologicznych”. Ustawodawca wprowadził przy tym zasadę, że ewentualne dotacje na prace archeologiczne, mogą być udzielane wyłącznie przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Tak więc, postanawiając w § 3 ust. 1 pkt 2 badanej uchwały, że dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane obejmować może również nakłady obejmujące przeprowadzenie badań archeologicznych, Rada Powiatu Wołomińskiego dokonała regulacji wykraczającej poza ustawy katalog nakładów koniecznych określonych w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i zarazem sprzecznej z art. 77 pkt 2 tej ustawy. Ponadto rozszerzenie zakresu dotacji udzielanej z budżetu Powiatu Wołomińskiego o przeprowadzenie badań archeologicznych stanowi istotne naruszenie art. 81 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który wskazuje na możliwość udzielania dotacji, o których mowa w badanej uchwale w zakresie określonym w art. 77 tej ustawy.

W § 8 ust. 1 badanej uchwały Rada Powiatu Wołomińskiego w punktach od 1 do 8 wskazała, jakie załączniki winne być dołączone do wniosku o udzielenie dotacji. Wzór wniosku o udzielenie dotacji, zgodnie z § 7 ust. 2 badanej uchwały, stanowi załącznik Nr 1 do uchwały. W wyniku porównania zapisów § 8 ust. 1 oraz treści wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik Nr 1 do badanej uchwały,

stwierdzono rozbieżności w załącznikach, których potencjalny beneficjent dotacji winien złożyć. Zgodnie z treścią § 8 ust. 1 badanej uchwały do wniosku należy dołączyć, cyt.

„6) aktualny odpis z Krajowego Rejestru Sądowego lub inny dokument określający status prawny osób reprezentujących Wnioskodawcę;

7) fotografie zabytku obrazującą stan techniczny całości oraz części, przy której mają być prowadzone prace lub roboty;

8) zgodę na przetwarzanie danych osobowych”.

Wskazane powyżej dokumenty nie zostały natomiast wyszczególnione w załączniku Nr 1 do badanej uchwały w części IV pn. „Wykaz dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku”.

Z powyższych zapisów trudno więc wywieść, jakie były intencje prawodawcy w przedmiotowym zakresie i jakie dokumenty winien złożyć potencjalny podmiot ubiegający się o dotację, tzn. czy dokumenty wskazane w § 8 ust. 1 badanej uchwały, czy też dokumenty wymienione w części IV wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik Nr 1 do badanej uchwały.

W ocenie Kolegium Izby wskazane postanowienia Rady Powiatu Wołomińskiego w sposób istotny naruszają zasady prawidłowej legislacji określone w przepisach § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w których wskazano, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, stanowiąc akt prawa miejscowego, powinny przestrzegać podstawowych zasad techniki prawodawczej, a w szczególności w sposób jednoznaczny określać zakres stosowania uregulowań w nich zawartych. Z uwagi na fakt, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jej uregulowania winny być sformułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych.

Kolegium Izby wskazuje, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała, stanowiąca akt prawa miejscowego, winna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiała. Jak podkreślił WSA w Opolu w wyroku z dnia 25 marca 2009 r. I SA/Op 37/09, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą, zdaniem Sądu, zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W § 11 ust. 6 badanej uchwały Rada Powiatu Wołomińskiego postanowiła cyt. „Komisja składa wyniki z oceny wniosków w formie protokołu z prac komisji Zarządowi Powiatu Wołomińskiego”, następnie w § 11 w ust. 7 badanej uchwały Rada Powiatu Wołomińskiego określiła, cyt. „Zarząd Powiatu zatwierdza wnioski do dotacji na zabytki i przedkłada Radzie Powiatu projekt uchwały o przyznaniu dotacji”. W § 12 ust. 1 przedmiotowej uchwały zawarto zapis o treści, cyt. „Dotacje przyznaje Rada Powiatu Wołomińskiego w drodze uchwały zaopiniowanej pozytywnie przez Komisję Dziedzictwa Narodowego, Kultury i Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego Rady Powiatu Wołomińskiego”.

Kolegium Izby zauważa, iż stosownie do art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków może być udzielona dotacja przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w trybie określonym odrębnymi przepisami, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Przytoczony przepis stanowi zatem, iż do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego należy udzielenie dotacji, przy czym czynność ta nie jest uzależniona od pozytywnej opinii wyrażonej przez Komisję Dziedzictwa Narodowego, Kultury i Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego Rady Powiatu Wołomińskiego, czy też projektu uchwały o przyznaniu dotacji przedłożonego przez Zarząd Powiatu. Tym samym - w ocenie Kolegium Izby - powyższym zapisem badanej uchwały zostały naruszone kompetencje organu stanowiącego, wynikające z art. 81 ust. 1 przywołanej ustawy. Zadania Komisji czy Zarządu Powiatu powinny ograniczyć się do wydania opinii o zabytku, natomiast Rada Powiatu Wołomińskiego, rozpatrując dany wniosek, zdecyduje czy udzieli dotacji na prace przy konkretnym zabytku oraz wskaże zakres rzeczowy i finansowy tej dotacji.

Kolegium Izby wskazuje, iż regulacje zawarte w niżej wymienionych paragrafach badanej uchwały wykraczają poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tj.

- w § 7 ust. 1 pkt 6 oraz w części III wniosku o udzielenie dotacji pn. „Dodatkowe informacje”, zgodnie z którymi zobligowano ubiegającego się o dotację o podanie wykazu prac wykonanych przy zabytku w okresie ostatnich 5 lat, z podaniem wysokości wydatków poniesionych na ich przeprowadzenie;

- w § 11 ust. 3, w którym Rada Powiatu Wołomińskiego postanowiła, cyt. „Przy ocenie wniosków Komisja Opiniująca będzie brała pod uwagę:

- 1) wysokość środków finansowych przeznaczonych na cele określone w niniejszej uchwale,
- 2) wartość historyczną, naukową lub artystyczną zabytku,
- 3) dostępność zabytku dla ogółu społeczności lokalnej i turystów,
- 4) rolę zabytku w kształtowaniu przestrzeni publicznej, promowaniu kultury i historii,
- 5) stan zachowania obiektu,
- 6) racjonalność zamierzenia Wnioskodawcy, w tym koszty planowanych prac lub robót,
- 7) zaangażowanie finansowe Wnioskodawcy, a także wskazanie innych źródeł finansowania prac lub robót,
- 8) poniesione przez Wnioskodawcę nakłady konieczne na wykonanie prac lub robót przy danym zabytku,
- 9) ewentualny fakt kontynuowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy danym zabytku”;

- w § 13 ust. 2, w którym Rada Powiatu Wołomińskiego określiła elementy umowy zawieranej z Zarządem Powiatu, cyt. „Umowa określa:

- 1) zakres planowanych prac i termin ich realizacji,
- 2) wysokość udzielonej dotacji i terminy jej przekazywania,
- 3) zobowiązanie dotowanego podmiotu do przekazywania informacji o wysokościach środków publicznych na prace lub roboty przy zabytku otrzymanych z innych źródeł,
- 4) zobowiązanie dotowanego podmiotu do stosowania takich zasad obiegu i opisywania dokumentów finansowych, aby oryginały dokumentów świadczących o dokonywaniu wydatków sfinansowanych w całości lub w części z otrzymanej dotacji, zaopatrzone były w sposób trwały w klauzulę potwierdzającą ten fakt,
- 5) zobowiązanie dotowanego podmiotu do stosowania zasad konkurencyjności przy wyborze wykonawców i wydatkowaniu środków z dotacji,
- 6) zobowiązanie dotowanego podmiotu do poddania się pełnej kontroli przeprowadzanej przez Powiat Wołomiński w zakresie przeznaczenia dotacji oraz wykonania prac i robót dodatkowych,
- 7) sposób i termin rozliczenia końcowego dotacji,
- 8) warunki, sposób i termin zwrotu niewykorzystanej dotacji oraz zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem,
- 9) pouczenie o zakresie odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy wydatkowaniu środków z otrzymanej dotacji,
- 10) pouczenie, że w przypadku wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem podmiot dotowany traci prawo otrzymania dotacji przez kolejne 3 lata, licząc od dnia stwierdzenia wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem”;

- w § 14 ust. 1, cyt. „Podmiot dotowany zobowiązany jest do :

- 1) zamieszczenia we wszystkich materiałach informacyjnych, promocyjnych i wydawnictwach oraz w kontaktach z mediami informacji o dotacji otrzymanej z Powiatu Wołomińskiego
- 2) promocji realizowanego zadania poprzez umieszczenie w widocznym miejscu tablicy informacyjnej, której wzór określi załącznik do umowy opisanej w § 13”;

- w § 14 ust. 2, cyt. „Wydatki na promocję zadania nie mogą być finansowane z dotacji”;

- w § 15 ust. 1, cyt. „ Kontrola, o której mowa w § 13 ust. 2 pkt 2 i 6 przeprowadzana jest przez osoby upoważnione przez Zarząd Powiatu i polega na:

- 1) sprawdzeniu rzeczywistego przebiegu realizacji celów zakładanych w zakresie dotowanego zadania, pod kątem zgodności z przepisami prawa i zawartą umową (kontrola formalno – merytoryczna),

2) sprawdzeniu dokumentów związanych z realizacją dotowanego zadania, w szczególności oryginałów dokumentów finansowych znajdujących się w siedzibie dotowanego podmiotu pod względem ich zgodności z przepisami prawa, umową i zasadami rachunkowości (kontrola formalno – rachunkowa”;

- w § 15 ust. 2, cyt. „Kontrolę można przeprowadzać do czasu rozliczenia dotacji”;

- w § 16 ust. 1, cyt. „W celu rozliczenia dotacji podmiot dotowany w sposób i terminach określonych w umowie składa Zarządowi Powiatu Wołomińskiego sprawozdanie z realizacji zadania”;

- w § 16 ust. 2, cyt. „Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1 określa:

1) całkowity koszt zadania w okresie sprawozdawczym, w tym nakłady pokryte z innych środków publicznych,

2) zestawienie rachunków dołączonych do sprawozdania w celu rozliczenia dotacji – ze wskazaniem numeru księgowego, numeru pozycji kosztorysu, daty wystawienia rachunku, nazwy wydatku oraz jego kwoty wraz z określeniem wysokości środków z dotacji finansujących dany rachunek.

3) Wzór sprawozdania z rozliczenia udzielonej dotacji stanowi załącznik Nr 2 do uchwały.

4) Podmiot dotowany, rozliczając dotację, winien na każde wezwanie uzupełnić brakujące dokumenty i udzielić wyczerpujących informacji”;

- w § 17, cyt. „ W przypadku częściowego lub całkowitego niewykonania dotowanego zadania, z przyczyn leżących po stronie dotowanego podmiotu, niewykorzystana część przekazanych środków dotacji podlega zwrotowi do budżetu Powiatu Wołomińskiego na zasadach określonych w umowie”;

- w § 18 ust. 1, cyt. „Powiat Wołomiński prowadzi zestawienie danych o udzielonych dotacjach oraz informuje inne organy uprawnione do udzielania dotacji na prace lub roboty budowlane przy zabytkach o dotacjach przyznanych przez Radę Powiatu Wołomińskiego”;

- w § 18 ust. 2, cyt. „Zestawienie danych, o których mowa w ust. 1 winno zawierać:

1) wskazanie zabytku, z uwzględnieniem miejsca jego położenia lub przechowywania,

2) imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres osoby albo nazwę, siedzibę i adres jednostki organizacyjnej, której przyznano dotację,

3) numer uchwały Rady Powiatu Wołomińskiego przyznającej dotację,

4) numer umowy zawartej z dotowanym podmiotem,

5) informacje o wysokości przyznanej dotacji oraz o jej rozliczeniu,

6) informacje przekazane Powiatowi Wołomińskiemu przez inne organy zobowiązane do udzielania informacji o dotacjach na prace lub roboty budowlane przy danym zabytku,

7) adnotacje o podaniu informacji z pkt . 3 do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń oraz o okresie udostępniania takiej informacji”.

Na podstawie art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, organ stanowiący powiatu uprawniony jest do określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Przepis ten daje organowi stanowiącemu prawo do określenia zasad udzielania dotacji, nie pozwala zaś na regulowanie kwestii dotyczących: kryterium oceny wniosków przez Komisję Opiniującą, prac wykonanych przy zabytku w okresie ostatnich 5 lat, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykorzystania dotacji, realizacji zadania czy też zobowiązania Powiatu Wołomińskiego do prowadzenia zestawienia danych o udzielonych dotacjach.

Kolegium Izby wskazuje, iż stosownie do art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego należy zawarcie umowy, w tym określenie w niej elementów obligatoryjnych sformułowanych na podstawie upoważnienia ustawowego. Ustawodawca nie przypisał organowi stanowiącemu kompetencji do kreowania elementów umowy. To organ wykonawczy, w oparciu o art. 250 ustawy o finansach publicznych, podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze treść tego przepisu.

Zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce samorządu terytorialnego, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania dotacji, zawiera umowę, która zawiera w szczególności:

1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację przyznawane są 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 nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

W ocenie Kolegium Izby w badanej uchwale Rada Powiatu Wołomińskiego nie powinna regulować sposobu i terminu rozliczania dotacji i określać wzoru sprawozdania z rozliczenia udzielonej dotacji ponieważ wskazane unormowania powinny zostać uregulowane w umowie zawartej pomiędzy zarządem powiatu a beneficjentem dotacji.

Należy wskazać, iż Rada Powiatu Wołomińskiego nie ma podstaw prawnych do stanowienia przepisów kontrolnych. Kolegium Izby zwraca uwagę, iż każda kontrola podmiotu otrzymującego dotację (beneficjenta dotacji) wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Zawarte w dyspozycji art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami upoważnienie organu stanowiącego – w zakresie określenia zasad udzielania dotacji celowej – nie obejmuje swoim zakresem kontroli faktycznego wykonania zadania oraz kontroli wykorzystania dotacji.

Zgodnie ze wskazanym przepisem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Rada Powiatu Wołomińskiego - w uchwale w sprawie określenia zasad udzielania dotacji - nie była upoważniona do nakładania na beneficjenta dotacji dodatkowych obowiązków związanych z przyznaniem dotacji (zamieszczania w materiałach informacyjnych, promocyjnych i wydawnictwach oraz w kontaktach z mediami informacji o dotacji otrzymanej z Powiatu Wołomińskiego). Nie była także upoważniona do wprowadzania sankcji dla beneficjenta dotacji w postaci pozbawienia prawa otrzymania dotacji z budżetu Powiatu Wołomińskiego, w przypadku wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. Prawem a zarazem obowiązkiem organu stanowiącego na podstawie ww. przepisu jest przede wszystkim ustalenie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane. Wobec powyższego wszelkie inne regulacje, wykraczające poza pojęcie zasad udzielania dotacji, stanowią o przekroczeniu przez Radę Powiatu Wołomińskiego zakresu upoważnienia ustawowego.

Kolegium Izby wyraża stanowisko, że pod pojęciem „zasady udzielania dotacji celowej” należy rozumieć reguły określające przesłanki merytoryczne o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym, których spełnienie przez potencjalnego dotowanego stanowi główny warunek ubiegania się o dotację, a także normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym można ją przekazać, a także rodzaj zadań, na które może być udzielona. W kwestii pojęcia „zasady” udzielania dotacji w orzecznictwie prezentowane jest stanowisko, iż pod pojęciem „zasad udzielania dotacji” należy rozumieć sposób postępowania w wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpatrzenia tego wniosku, formę załatwienia wniosku (tak wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 169/21, wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. I SA/Kr 1673/10, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 r. IV SA/PO 160/17).

W świetle art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia, może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem. Przekroczenie tego upoważnienia stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 zwrócił uwagę, cyt. „Organ samorządu terytorialnego, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07 wskazał, cyt. „w prawie administracyjnym niepodważalną regułą jest zasada „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa”, niedopuszczalne natomiast jest postępowanie w myśl reguły „co nie jest zakazane jest dozwolone”.

Z podanych powodów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY

Aneta Chmielowiec
LB-2106