



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Poz. 3466

### UCHWAŁA NR 8/381/2024

#### KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 27 marca 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 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

#### **stwierdza nieważność**

uchwały Nr LXXVI/386/2024 Rady Miejskiej w Lwówku z dnia 4 stycznia 2024 r. w sprawie: określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, znajdującym się na terenie gminy Lwówek, w części obejmującej:

- § 12,
  - § 13,
  - w pkt 5 załącznika Nr 1 pn. „Wniosek” wyrażenie w brzmieniu: „seria i nr dowodu osobistego”,
  - w pkt 5 załącznika Nr 2 pn. „Wniosek” wyrażenie w brzmieniu: „seria i nr dowodu osobistego”,
- z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 11 marca 2024 r. Rada Miejska w Lwówku powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych oraz § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, określiła zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, znajdującym się na terenie gminy Lwówek.

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 badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 27 marca 2024 r.

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

Rada Miejska w Lwówku na podstawie art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z późn. zm.) oraz mając na uwadze postanowienia uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego

Programu Odbudowy Zabytków, określiła zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, znajdującym się na terenie gminy Lwówek.

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 przedłożonych dokumentów wynika, że projekt uchwały został zaopiniowany przez Prezesa UOKiK oraz przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a wniesione 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.

Postanowieniem § 12 Rada określiła, że Burmistrz prowadzi zestawienie danych o udzielonych dotacjach oraz informuje o nich inne organy uprawnione do udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach.

"2. Zestawienie danych dla każdej udzielonej dotacji winno zawierać:

- 1) określenie zabytku, miejsca jego położenia lub przechowywania
- 2) imię, nazwisko i miejsce zamieszkania lub nazwę oraz siedzibę Beneficjenta;
- 3) informację o wysokości przyznanej Dotacji, środków przekazanych Beneficjentowi oraz wysokości rozliczonej Dotacji".

Ustalenie w badanej uchwale takich obowiązków wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wynikających z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z art. 82 ust. 3 ustawy 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 postanowieniach § 13 Rada postanowiła, iż:

1. *Po zakończeniu realizacji zadania, Beneficjent składa sprawozdanie udzielającemu Dotacji w ciągu 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania.*
2. *Rozliczenie Dotacji powinno nastąpić w terminie 30 dni od zakończenia realizacji zadania.*
3. *Rozliczenie dokonuje się na podstawie przedkładanych rachunków lub faktur potwierdzających wykonanie zadań.*
4. *Dotacja niewykorzystana w terminie lub wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem i warunkami umowy oraz pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlega zwrotowi na rachunek gminy Lwówek na zasadach określonych w art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych".*

W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska stanowiąc w badanej uchwale w zakresie zasad rozliczania dotacji wykroczyła poza dyspozycję przepisu art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który uprawnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jedynie do określenia zasad udzielania 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.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Kolegium wskazuje także, że kwestie zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały uregulowane w przepisach art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych, które obowiązkiem zwrotu dotacji lub jej części wiążą z:

- niewykorzystaniem dotacji,
- wykorzystaniem dotacji w sposób niezgodny z przeznaczeniem,
- pobraniem dotacji nienależnie (bez podstawy prawnej),
- pobraniem dotacji w nadmiernej wysokości.

Z powyższego wynika, że Rada określając zasady zwrotu dotacji zmodyfikowała regulację wynikającą z przytoczonych wyżej przepisów art. 251 ust. 1 i art. 252 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby wskazuje, że akty prawa miejscowego nie mogą zawierać powtórzeń ustawowych ani też ich modyfikować, gdyż jest to niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji.

Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw, wykładni, norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP, w brzmieniu: *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 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.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), w którym sąd stwierdza, że *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 (...)*.

Podkreślić 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. 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 określenia trybu i zasad rozliczania dotacji. Powyższe potwierdza stanowisko zawarte w 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*.

Jak wskazano powyżej, uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie nie tylko normy, w której upoważnienie jest zawarte, ale przede wszystkim konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienia zawarte w § 12 i 13 uchwały, naruszają prawo w sposób istotny.

Analiza badanej uchwały wykazała, iż w załączniku Nr 1 pn. „*Wniosek o udzielenie w roku ..... dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków gminy Lwówek*” oraz w załączniku Nr 2 pn. „*Wniosek*

*o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków*” Rada postanowiła o konieczności podania oprócz imienia i nazwiska wnioskodawcy, numeru PESEL, numeru NIP, numeru Regon oraz adresu zamieszkania i telefonu kontaktowego adresu mailowego a także danych w zakresie „serii i nr dowodu osobistego”.

W ocenie Kolegium Izby wymóg ten, przy żądaniu podania innych danych, o których mowa wyżej, identyfikujących wnioskodawcę nie jest adekwatny do tego co jest niezbędne dla osiągnięcia celów, dla których wskazane dane są przetwarzane.

Dla uznania legalności działania, organ stanowiący, poza wykazaniem istnienia podstawy prawnej winien czynić zadość tzw. zasadzie adekwatności danych w stosunku do celów ich gromadzenia, która powinna być rozumiana jako równowaga pomiędzy dobrem osoby, której dane dotyczą, a interesem organu. Oznacza to, że organ nie może pozyskiwać danych w zakresie szerszym, niż niezbędny dla osiągnięcia zamierzonego celu, jak również danych o większym, niż uzasadniony tym celem, stopniu szczegółowości.

Podanie numeru dowodu osobistego osoby wnioskującej o dotację, nie jest niezbędne do rozpatrzenia wniosku i podjęcia decyzji o udzieleniu dotacji, tym bardziej, że przy składaniu wniosku wnioskodawca zobowiązany jest do podania numeru PESEL, numeru NIP, Regon oraz adresu zamieszkania, telefonu kontaktowego i adresu mailowego.

Tym samym żądanie podania wskazanych danych, na etapie wnioskowania o udzielenie dotacji nastąpiło bez podstawy prawnej.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby uznało, że zasadne jest stwierdzenie nieważności:

- w pkt 5 załącznika Nr 1 pn. „Wniosek” wyrażenie w brzmieniu: „seria i nr dowodu osobistego”,
- w pkt 5 załącznika Nr 2 pn. „Wniosek” wyrażenie w brzmieniu: „seria i nr dowodu osobistego”.

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.