



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 stycznia 2023 r.

Poz. 574

UCHWAŁA NR 2/13/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 11 stycznia 2023 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 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XLVIII/952/22 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie: określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków położonych lub znajdujących się na obszarze województwa wielkopolskiego w zakresie:

- § 2 ust. 1 lit. j),
 - § 10,
 - § 12,
 - zamieszczonego w załączniku Nr 1 do uchwały w części „Obowiązkowe załączniki”, w pkt 2 wyrażenia w brzmieniu:
 - a) Odpis z Księgi Wieczystej,
 - b) Wypis z rejestru gruntów,
 - c) Dokument potwierdzający pełnioną funkcję np. powołanie na stanowisko dyrektora, powołanie na proboszcza parafii itp.,
 - d) Wypis z KRS (jeśli dotyczy),”
 - zamieszczonego w załączniku Nr 1 do uchwały w części „Obowiązkowe załączniki” pkt 7 o treści: „Inne załączniki oraz ewentualne referencje
 -”,
 - załącznika Nr 5 do uchwały,
- z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XLVIII/952/22 z dnia 19 grudnia 2022 r., doręczoną tutejszej Izbie w dniu 22 grudnia 2022 r. Sejmik Województwa Wielkopolskiego określił zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie,

restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków położonych lub znajdujących się na obszarze województwa wielkopolskiego.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 82 ust. 5 ustawy o samorządzie województwa, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Województwa o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do wskazanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 11 stycznia 2023 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisu art. 14 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie województwa samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Jednocześnie, zgodnie z przepisem art. 18 pkt 20 wskazanej ustawy do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa.

Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla sejmiku 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), 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.

Sejmik Województwa Wielkopolskiego, wypełniając dyspozycję wynikającą ze wskazanego przepisu, w dniu 19 grudnia 2022 r. podjął uchwałę Nr XLVIII/952/22. Przedmiotowa uchwała w § 3 przewiduje udzielenie pomocy de minimis. Z uzasadnienia do uchwały wynika, że jej projekt został zgłoszony Prezesowi UOKiK, oraz że przekazane zastrzeżenia zostały uwzględnione. Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że zostały spełnione wymogi z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743, z późn. zm.).

Oceniając poszczególne postanowienia badanej uchwały Kolegium Izby stwierdza, co następuje.

W przepisach § 10 badanej uchwały zawarto postanowienia o treści:

„1. Podmiot, któremu przyznano dotację na realizację prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, zobowiązany jest złożyć w terminie do 30 dni od dnia zakończenia zadania, sprawozdanie z realizacji zadania (załącznik nr 5) złożone za pomocą portalu witkac.pl i w wersji papierowej opatrzone podpisami osób upoważnionych.

2. Sprawozdanie powinno zawierać następujące dane i dokumenty:

1) całkowity koszt zadania w okresie sprawozdawczym, w tym wydatki pokryte ze środków publicznych uzyskanych od innych podmiotów;

2) zakres oraz kosztorys powykonawczy przeprowadzonych prac lub robót budowlanych przy zabytkach, z uwzględnieniem kosztów zakupu materiałów;

3) protokół odbioru przez właściwe służby konserwatorskie przeprowadzonych prac lub robót;

4) opisane i uwierzytelnione za zgodność z oryginałem kserokopie prawidłowych dowodów księgowych dokumentujących poniesione wydatki;

5) protokół z wyboru wykonawcy sporządzony zgodnie z wymogami ustawy prawo zamówień publicznych;

6) poświadczoną za zgodność z oryginałem kopia umowy z wykonawcą;

7) oświadczenie o zgodności dołączonych danych ze stanem faktycznym wraz z pouczeniem o odpowiedzialności karnej.

3. Województwo Wielkopolskie może zobowiązać Beneficjenta do złożenia w wyznaczonym terminie sprawozdania częściowego z wykonania prac lub robót budowlanych przy zabytku.”.

Jednocześnie w § 2 ust. 1 lit. j) badanej uchwały postanowiono, że ilekroć w uchwale jest mowa o: *"sprawozdaniu – należy przez to rozumieć sprawozdanie z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na obszarze województwa wielkopolskiego, złożonym na dedykowanym formularzu."*

Z kolei w § 12 postanowiono, że:

„1. Województwo Wielkopolskie ma prawo do kontroli rzetelności realizowanego zadania zgodnie z jego projektem oraz zawartą umową o udzieleniu dotacji, zarówno w trakcie jego realizacji, jak i po jego zakończeniu.

2. Kontrola, o której mowa w ust. 1, przeprowadzana jest przez osoby upoważnione przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego polega na:

1) sprawdzeniu rzeczywistego przebiegu realizacji zadania w zakresie dotowanego zadania,

2) sprawdzeniu dokumentów związanych z realizacją dotowanego zadania (w szczególności znajdujących się w siedzibie podmiotu oryginałów dokumentów finansowych) pod kątem ich zgodności z przepisami prawa, umową i zasadami rachunkowości.

3. Podmioty otrzymujące dotację na realizację prac i robót budowlanych przy zabytku zobowiązane są prowadzić - w celu rozliczenia dotacji - wyodrębnioną ewidencję księgową zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz wydatkować środki zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych."

W ocenie Kolegium Izby Sejmik stanowiąc w badanej uchwale w zakresie *„sprawozdania z realizacji zadania”* dotacji oraz *„kontroli rzetelności realizowanego zadania”* wykroczył 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.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP 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 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.

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. Biorąc pod uwagę powyższe właściwość Sejmiku odnośnie stanowienia w zakresie zasad udzielania dotacji, 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 określenia trybu rozliczania czy trybu kontroli.

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.

Zgodnie z przepisem § 10 ust. 2 pkt 5 badanej uchwały podmiot, któremu przyznano dotację na realizację prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, zobowiązany jest złożyć sprawozdanie z realizacji zadania zawierające protokół z wyboru wykonawcy sporządzony zgodnie z wymogami ustawy prawo zamówień publicznych. Powyższy zapis powtórzono w załączniku Nr 5 do badanej uchwały określającym wzór sprawozdania końcowego z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku.

Z redakcji przywołanych postanowień badanej uchwały wynika, że każdy wnioskodawca obowiązany jest do złożenia wymienionego dokumentu.

Ponadto w § 12 ust. 3 uchwały zawarto postanowienie, zgodnie z którym podmioty otrzymujące dotację zobowiązane są „wydatkować środki zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych.”.

W ocenie Kolegium Izby zamieszczenie w badanej uchwale zobowiązania dotowanego do stosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, z późn. zm.), nie mieści się w zakresie kompetencji określonej w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wskazać przy tym należy, że dotowany jest zobowiązany stosować ustawę Prawo zamówień publicznych w sytuacjach w niej przewidzianych, niezależnie od woli organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy wymienionej ustawy nie przewidują możliwości narzucenia, w drodze aktu prawa miejscowego, obowiązku jej stosowania przez podmioty co do zasady niebędące zamawiającymi.

Ponadto, zgodnie z cytowanymi powyżej regulacjami przepisu § 12 ust. 3 podmioty otrzymujące dotację zobowiązane są prowadzić - w celu rozliczenia dotacji - wyodrębnioną ewidencję księgową zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Z redakcji przywołanych postanowień wynika, że wskazany obowiązek został nałożony na każdego dotowanego.

Odnosząc się do powyższego Kolegium Izby wskazuje, że zobowiązanie otrzymujących dotacje do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej może mieć miejsce jedynie w stosunku do podmiotów, które zobowiązane są prowadzić księgi rachunkowe. Jednocześnie przepisy nie wprowadzają upoważnienia ustawowego dla Sejmiku do rozszerzenia obowiązku stosowania ustawy o rachunkowości na podmioty, które takiemu obowiązkowi nie podlegają.

W tym zakresie uchwała podjęta została z naruszeniem przepisu art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Zgodnie z brzmieniem przepisu § 10 ust. 2 pkt 7 badanej uchwały sprawozdanie z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku winno zawierać oświadczenie o zgodności dołączonych danych ze stanem faktycznym wraz z pouczeniem o odpowiedzialności karnej. Jednocześnie w załączniku Nr 5 do badanej uchwały określającym wzór wskazanego sprawozdania zamieszczono postanowienia w brzmieniu [pisownia oryginalna]: „*Oświadczam(-my), pod rygorem odpowiedzialności karnej, że:*

- 1) *od daty zawarcia umowy nie zmienił się status prawny podmiotu,*
- 2) *wszystkie podane w niniejszym sprawozdaniu informacje oraz załączniki są zgodne z aktualnym stanem prawnym i faktycznym,*
- 3) *zamówienia na dostawy, usługi i roboty budowlane za środki finansowe uzyskane w ramach umowy zostały dokonane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych,*
- 4) *wszystkie kwoty wymienione w zestawieniu faktur (rachunków) zostały faktycznie poniesione.*
- 5) *oświadczenie o opodatkowaniu podatkiem VAT – wnioskodawca jest...../ nie jestpłatnikiem VAT.”.*

W ocenie Kolegium Izby wymóg złożenia oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności karnej 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 sprawozdanie, obowiązku podania danych czy informacji pod groźbą odpowiedzialności karnej.

Przepis art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 202 r. poz. 1138, z późn. zm.) wiąże odpowiedzialność karną ze składaniem zeznania w „postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy”. Jakkolwiek, zgodnie z art. 233 § 6 Kodeksu karnego, przepisy o fałszywych zeznaniach stosuje się odpowiednio do fałszywych oświadczeń złożonych w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, przesłanką pozytywną odebrania takiego oświadczenia jest, aby przepis ustawowy dotyczący tego postępowania wyraźnie przewidywał odebranie oświadczenia

pod rygorem odpowiedzialności karnej (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2009 r. sygn. akt IV KK 459/08 i z dnia 19 kwietnia 2012 r. sygn. akt V KK 42/12).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 marca 2015 r. (sygn. akt I SA/Kr 52/15): „*Śluszne jest zatem stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas – w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji – możliwym byłoby odwoływanie się przez organ do pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), czy złożenia oświadczenia o posiadaniu wiedzy odnośnie do takiej odpowiedzialności. Wskazane przepisy (...) nie przewidują takiej możliwości, zaś ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego gminy w tym zakresie nie można domniemywać.*”

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że ustalenie w badanej uchwale wskazanego powyżej obowiązku wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zawartości badanej uchwały.

W załączniku Nr 1 do badanej uchwały określającym wzór wniosku o dotacje w części oznaczonej nazwą „Obowiązkowe załączniki” wskazano m.in.:

„(...) 2. *Dokumenty potwierdzające tytuł prawny wnioskodawcy do władania zabytkiem:*

a) *Odpis z Księgi Wieczystej,*

b) *Wypis z rejestru gruntów,*

c) *Dokument potwierdzający pełnioną funkcję np. powołanie na stanowisko dyrektora, powołanie na proboszcza parafii itp.,*

d) *Wypis z KRS (jeśli dotyczy),*

(...)

7. *Inne załączniki oraz ewentualne referencje.*

.....”

W ocenie Kolegium Izby, przedstawiony enumeratywnie katalog zamknięty wyklucza przedłożenie niewymienionych w nim dokumentów potwierdzających tytuł prawny do zabytku w rozumieniu przepisów art. 71 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a tym samym może prowadzić do wykluczenia z możliwości ubiegania się o dotację. Przykładowo w przypadku najmu, dzierżawy czy użyczenia dokumentami potwierdzającymi tytuł prawny do zabytku mogą być pisemne umowy cywilnoprawne zawierane przez wnioskodawcę z właścicielem nieruchomości. Nadmienić też należy, że wskazany w w/w paragrafie uchwały, dokument „*potwierdzający pełnioną funkcję np. powołanie na stanowisko dyrektora, powołanie na proboszcza parafii itp.*”, nie jest dokumentem potwierdzającym tytuł prawny do korzystania z zabytku.

Odnosząc się z kolei do zapisu wymieniającego wśród obowiązkowych załączników „*Inne załączniki oraz ewentualne referencje*” Kolegium Izby wskazuje na dotychczasowy dorobek orzeczniczy, w myśl którego uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05, gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) stwierdził m. in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...), muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

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.