



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 28.03.2024 r.

Poz. 1658

Uchwała Nr 052/g127/D/24

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 27 marca 2024 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.), art. 126, art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) oraz § 115 w zw. z § 143 i § 120 w zw. z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr LXVIII/775/2024 Rady Miasta Starogard Gdański z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy elewacjach budynków wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków

orzeka nieważność:

- § 3 pkt 2,
- § 6 ust. 4,
- § 7 ust. 1 pkt 2,
- § 10 ust. 1 w zakresie słów: "*w uchwale określającej:*" oraz pkt 1, 2 i 3,
- § 11 i § 12 badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 4 marca 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr LXVIII/775/2024 Rady Miasta Starogard Gdański z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy elewacjach budynków wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków, natomiast w dniu 27 marca 2024 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 3 pkt 2 Rada Miasta Starogard Gdański postanowiła, że: "*Dotacja może być udzielona na dofinansowanie:*

1) (.....),

2) *nakładów poniesionych na wykonanie prac przy zabytku, które zostały przeprowadzone w roku poprzedzającym rok złożenia wniosku o udzielenie dotacji.*"

Z kolei w § 6 ust. 4 postanowiono, że: *"Do wniosku o udzielenie dotacji na prace przeprowadzone w roku poprzedzającym rok złożenia wniosku należy załączyć:*

1)(.....);

2)(.....);

3)(.....);

4)(.....);

5)(.....);

6)(.....)."

Ponadto w § 7 ust. 1 pkt 2 postanowiono, że: *" Wnioski o udzielenie dotacji składa się:*

1) (.....);

2) *w przypadku dofinansowania prac, o których mowa w § 3 pkt 2 - do dnia 28 lutego roku następującego po roku, w którym wykonano prace."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby cytowane postanowienia uchwały, wskazujące na możliwość refundacji poniesionych wcześniej kosztów, tj. wydatkowanych na zadania zakończone (refundacja nakładów poniesionych na wykonanie prac przy zabytku, które zostały przeprowadzone w roku poprzedzającym rok złożenia wniosku), a zatem przed wejściem w życie badanej uchwały, w sposób istotny naruszają art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 126 oraz art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Z art. 81 ust. 1. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika ogólna kompetencja rady gminy do ustalenia zasad oraz trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Jak wynika z kolei z definicji zawartej w art. 126 ustawy o finansach publicznych, dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie tej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Należy podkreślić, że zasadniczą cechą odróżniającą dotacje od innych rodzajów wydatków jest między innymi to, że podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Ponadto, jak literalnie wynika z dyspozycji ww. art. 126 tej ustawy, dotacje przeznaczone są na realizację zadań publicznych.

Natomiast zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych z umowy w sprawie udzielenia dotacji ma wynikać w szczególności: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

W ocenie Kolegium tut. Izby wyżej wymienione regulacje ustawowe nie przewidują możliwości „refundowania” z budżetu gminy wydatków poniesionych na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy elewacjach budynków przed zawarciem umowy. Z istoty dotacji celowej wynika bowiem, że może ona być wykorzystana przez beneficjenta w związku z realizacją zadania publicznego wyłącznie na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację.

Wskazać tym samym należy, że dotacja celowa przeznaczona na finansowanie lub dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy elewacjach budynków służyć powinna realizacji zadania publicznego przez jej beneficjenta, jako zadania przyszłego po udzieleniu dotacji. Okoliczność taka wyklucza refinansowanie poniesionych już wydatków przez podmioty, które miałyby taką dotację otrzymać. Należy bowiem zwrócić uwagę, że dopiero po zawarciu umowy można mówić o realizacji zadania publicznego przez beneficjenta dotacji.

Dodatkowo z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynika, że: *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*. Skoro udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy, wykorzystanie dotacji może nastąpić tylko poprzez zapłatę za zrealizowane zadania wynikające z umowy o dotację, a więc wykonane po jej podpisaniu. Pojęcie „zapłata za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona” nie obejmuje swym zakresem refundacji wydatku poniesionego przez beneficjenta ze środków pochodzących z dotacji przed zawarciem umowy.

Podkreślić raz jeszcze należy, że przepisy prawa finansowego wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy (art. 250 ustawy o finansach publicznych). Tym samym uznać należy, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania. Każda dotacja, zgodnie z definicją prawną określoną w ustawie o finansach publicznych, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadań, które istnieją w dacie przyznania prawa do ich finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można natomiast mówić o realizacji zadania publicznego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2019 r. (sygn. akt III SA/Po 95/19) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 listopada 2017 r. (sygn. akt I SA/Łd 951/17). Dodatkowo w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „(...) ustawodawca jak zasadnie przyjął skarżący kasacyjnie organ nadzoru nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej – inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Aktualne przepisy FinPubU i art. 403 ust. 5 i 6 ustawy PrOchrŚrod, zdaniem NSA nie stwarzają żadnych podstaw prawnych do przyjęcia takiego rozwiązania. Uznać należy zatem, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania (celu). Tym samym zasadnie skarżący kasacyjnie organ nadzoru zarzuca, że dotacja nie może zostać przekazana na refundację poniesionych już wydatków, ponieważ do takiego działania nie dopuszczają przepisy FinPubU.

Każda dotacja, zgodnie z powyższą definicją prawną określona w FinPubU, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub jego dofinansowania. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. Trafnie podnosi skarżący kasacyjnie organ nadzoru, że dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźnie odstępstwa, jeśli je dopuścić, muszą wynikać z przepisów ustawy.

Rację ma organ nadzoru również kiedy wskazuje, że w praktyce finansowej zawierane są umowy o dotacje celowe, w ramach których przyznana dotacja nie jest wypłacana beneficjentowi niezwłocznie po zawarciu umowy celem pokrycia z niej przyszłych wydatków, ale beneficjent finansuje zadanie ze środków własnych, po czym otrzymuje gwarantowane umową środki dotacji

refinansującej uprzednio dokonane płatności. Takie refinansowanie otrzymywane jest jednak na zadanie publiczne (cel), którego realizacja dokonywała się w warunkach posiadania już przez wykonawcę prawa do otrzymania (wyплаты) dotacji. (...) Cechą istotną dotacji w rozumieniu art. 126 FinPubU jest istnienie zadania publicznego, a odstępstwa od ustawowej definicji określonej ww. przepisem muszą wynikać z ustawy."

Z wyżej wskazanych przyczyn, w ocenie Kolegium tut. Izby, postanowienia § 3 pkt 2, § 6 ust. 4 i § 7 ust. 1 pkt 2 treści uchwały przekraczają delegację ustawową do podjęcia badanej uchwały, naruszając w sposób istotny przepisy art. 81 ust.1 ustawy w związku z art. 126 oraz art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto w § 10 ust. 1 uchwały Rada Miasta Starogard Gdański postanowiła, że: "*Dotację przyznaje Rada Miasta Starogard Gdański w uchwale określającej:*

- 1) nazwę podmiotu określającego dotację;*
- 2) prace przy obiekcie zabytkowym, na których wykonanie przyznano dotację;*
- 3) kwotę dotacji do przekazania."*

Powyższe postanowienia wskazujące na elementy, jakie powinna zawierać uchwała w zakresie udzielenia dotacji dla poszczególnych podmiotów, w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, wykraczają poza prawne kompetencje rady gminy określone w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ww. ustawy: *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.*

Treść przepisu art. 81 ust. 1 powyższej ustawy upoważnia organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji, co jednak nie może być rozumiane jako możliwość regulowania w tego rodzaju aktach prawa miejscowego powyższych postanowień, tj. regulowanie treści projektów uchwał indywidualnych o udzielenie dotacji konkretnemu podmiotowi. Powyższy przepis nie upoważnia bowiem rady gminy do kształtowania kwestii związanych z określeniem elementów, jakie powinna zawierać uchwała w zakresie udzielenia poszczególnym podmiotom dotacji w powyższym zakresie przedmiotowym.

Zdaniem Kolegium tut. Izby to organ wykonawczy, niezależnie od woli organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, ma obowiązek przedłożyć projekt uchwały o udzieleniu poszczególnym podmiotom dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach. Powyższa kompetencja wynika wprost z treści art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał.

Jeżeli natomiast chodzi o formalne elementy uchwały, to zgodnie z § 141 w zw. z § 120 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", uchwała powinna zawierać tytuł aktu, tj. oznaczenie rodzaju aktu, nazwę organu wydającego ten akt, datę oraz określenie przedmiotu. Przywołane wyżej rozporządzenie wprost wskazuje, że w odniesieniu do działalności jednostek samorządu terytorialnego, w przypadku aktów o charakterze wewnętrznym, do tworzenia tych aktów powinny znaleźć zastosowanie zasady określone w niniejszym rozporządzeniu, a nie regulacje wynikające z uchwały dotyczącej określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach.

Ustalenie zatem w badanej uchwale powyższych zapisów stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż wykracza poza granice kompetencji uchwałodawczych organu stanowiącego określonych

w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz pozostaje w sprzeczności z ww. przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Ponadto w wyniku analizy przedmiotowej uchwały Kolegium stwierdziło, że w treści § 11 uchwały Rada postanowiła, że: *"Rozliczenie dotacji, zwrot dotacji niewykorzystanej lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem następuje w trybie i na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych"*.

W ocenie Kolegium tut. Izby, wyżej przytoczona treść badanej uchwały Rady Miasta Starogard Gdański regulująca kwestie dotyczące rozliczania i zwrotu dotacji - narusza upoważnienie wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wprowadzając bowiem regulacje zawarte w § 11 treści badanej uchwały Rada Miasta Starogard Gdański przekroczyła zakres udzielonego jej w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami upoważnienia do podjęcia aktu prawa miejscowego. Przepis kompetencyjny mówi wprost jedynie o zasadach udzielania dotacji, a więc, zdaniem Kolegium tut. Izby, przykładowo odnosi się to do sposobu postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wskazaniu wymaganych dokumentów przy składaniu wniosku, kryteriów jego rozpatrywania, czy też jednoznacznego określenia wysokości dotacji. Zatem nie daje organowi stanowiącemu kompetencji do regulowania obszarów związanych z rozliczaniem się z otrzymanej dotacji, czy też z jej zwrotem w określonych przypadkach.

Ponadto Kolegium tut. Izby na marginesie wskazuje, że termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji na określone zadania, zasady jej zwrotu, a także tryb i zasady składania sprawozdań mogą zostać uregulowane i zawarte w umowie o udzielenie dotacji zawieranej z beneficjentem dotacji.

W wyniku dalszej analizy badanej uchwały Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w treści § 12 uchwały zawarto następujące postanowienia:

"1. Prezydent Miasta prowadzi dokumentację udzielonych dotacji.

2. Dokumentacja zawiera:

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

2) wskazanie zabytku, z uwzględnieniem miejsca jego położenia;

3) zakres prac, na które udzielono dotacji;

4) datę zawarcia umowy;

5) wysokość przekazanej dotacji dotacji."

Zdaniem Kolegium tut. Izby należy stwierdzić, że powyżej zacytowane postanowienia badanej uchwały naruszają w sposób istotny, wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, upoważnienie do uregulowania w przedmiotowej uchwale jedynie zasad udzielenia dotacji, a nie stanowienia dodatkowych regulacji niezwiązanych z zasadami udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków.

Organ nadzoru podkreśla, że w odniesieniu do postanowień § 12 ust. 1 i ust. 2, przepisy art. 81 ust. 1 ww. ustawy nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do nakładania, w akcie prawa miejscowego, dodatkowych obowiązków na Prezydenta, które nie mają związku z zasadami udzielania przedmiotowych dotacji. Tym samym wskazane regulacje prawne nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do zawierania w treści tego rodzaju uchwał dodatkowych postanowień, które nie są związane z zasadami udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach.

Podsumowując, Kolegium tut. Izby podkreśla, że w tego rodzaju uchwałach powinny się znaleźć regulacje związane z wysokością dotacji, procedurą składania wniosku o udzielenie dotacji, w tym jego elementów lub określeniem wzoru wniosku, terminu składania, a następnie jego rozpatrywaniem i ostatecznym załatwieniem. Unormowane w § 12 uchwały obowiązki i postanowienia Rady Miasta Starogard Gdański nie znajdują uzasadnienia w ramach kompetencji uchwałodawczych organu stanowiącego.

W tym miejscu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę.

Kolegium tut. Izby wskazuje także, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt II GSK 427/07, opubl. w CBOSA).

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

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

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku