



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia piątek, 23 lutego 2024 r.

Poz. 1266

### UCHWAŁA NR 0102-66/24

#### KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 7 lutego 2024 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr L/394/2024 Rady Gminy Płoskinia z dnia 29 stycznia 2024 r. w sprawie w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Płoskinia

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 08 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2023 r., poz. 40 ze zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr L/394/2024 Rady Gminy Płoskinia z dnia 29 stycznia 2024 r. w sprawie w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Płoskinia.

#### UZASADNIENIE

Rada Gminy Płoskinia w dniu 29 stycznia 2024 r. podjęła uchwałę Nr L/394/2024 w sprawie w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Płoskinia.

W dniu 29 stycznia 2024 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 05 lutego 2024 r. zawiadomiono Gminę Płoskinia, iż przedmiotowa uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 07 lutego 2024 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Płoskinia nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby, badając przedmiotową uchwałę stwierdziło co następuje:

Rada Gminy Płoskinia, korzystając z kompetencji określonej w 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), ustaliła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Płoskinia.

Kolegium Izby podnosi, iż z w/w art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika, iż 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.

Kolegium Izby 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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), gdyż jest adresowana 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 delegacje nałożone przez ustawodawcę.

W § 3 ust. 4 badanej uchwały, Rada Gminy Płoskinia postanowiła, że " Wnioski o udzielenie dotacji należy składać w terminie ogłoszonym przez Wójta Gminy Płoskinia w Urzędzie Gminy w Płoskini, Płoskinia 8 14-526 Płoskinia lub za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe."

Z powyższego zapisu wynika, iż Rada Gminy Płoskinia w badanej uchwale nie określiła samodzielnie terminu składania wniosku o udzielenie dotacji, ale scedowała swój wyłączny obowiązek na organ wykonawczy gminy.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że określenie przez organ stanowiący ram czasowych prowadzenia naboru wniosków jest istotną częścią trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Brak określenia terminu oznacza, iż Rada Gminy Płoskinia nie określiła w sposób właściwy wymogów formalnych, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. Stanowi to istotne naruszenie delegacji zawartej w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresie, w jakim obliguje on organ stanowiący do ustalenia trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Wyznaczenie tego terminu przyporządkowane jest do trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, co oznacza, że jego określenie należy do kompetencji organu stanowiącego.

Kolegium Izby stwierdza, że w odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajduje zastosowanie przepis § 135 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zapisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że określenie „tryb” należy odnosić do czynności o charakterze materialno-technicznym, proceduralnym. W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2008 r. I SA/Po 151/07, Sąd stwierdził iż "przez tryb udzielania" dotacji należy rozumieć m.in. wymogi formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji". Kolegium Izby wskazuje, że to do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy, jak wspomniano powyżej, określenie zasad i trybu udzielania dotacji, w których mieści się również przygotowanie wzoru wniosku (załącznik Nr 1 do badanej uchwały). 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 oraz 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 z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do

rozpatrzenia tego wniosku, formę załatwienia wniosku (patrz: 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).

Kolegium Izby zauważa również, iż w § 5 badanej uchwały Rada Gminy Płoskinia postanowiła, iż cyt.: „Dopuszcza się przyznanie dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, które Beneficjent dotacji zamierza wykonać w okresie dłuższym niż rok budżetowy.”

Z kolei w § 10 badanej uchwały Rada Gminy Płoskinia postanowiła, iż cyt.: „1. W przypadku dotacji, o której mowa w § 5, przekazanie dotacji następować będzie w transzach ustalonych dla każdego roku budżetowego. Wypłata transzy dotacji w kolejnym roku finansowania możliwa będzie wyłącznie po zatwierdzeniu rozliczenia dotacji udzielonej w poprzednim roku budżetowym. 2. W celu rozliczenia dotacji lub transzy dotacji Beneficjent dotacji składa Wójtowi Gminy Płoskinia sprawozdanie z wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, sporządzone zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały wraz z protokołem wykonanych prac lub robót.

3. Sprawozdanie składa się w terminie do 31 stycznia roku następującego po roku udzielenia dotacji lub transzy dotacji.”

Kolegium Izby podnosi, iż zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Natomiast stosownie do art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, 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.

Analiza przepisów ustawy o finansach publicznych daje podstawę do wywiedzenia wniosku, że istotną cechą stosunku dotacyjnego, jest jego ustawowe ograniczenie czasowe, do okresu roku budżetowego, co wynika bezpośrednio z „roczności” budżetu. Owa „roczność”, wynikająca z konstrukcji samego budżetu jednostki samorządu terytorialnego, co do zasady, dotyczyć powinna także w konsekwencji wszystkich podmiotów biorących udział w procesie dotacyjnym, jak też podejmowanych przez nich działań: organu uchwalającego budżet (który go planuje, co do zasady, pro futuro i na którym ciąży ustawowy obowiązek uchwalenia budżetu w odpowiednim terminie i z odpowiednim wyprzedzeniem), organu ustalającego tryb udzielania i rozliczania dotacji, organu ustalającego wysokość stawek dotacji, organu udzielającego dotacji, jak też podmiotu ją otrzymującego i rozliczającego (patrz: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 lipca 2020 r., I SA/Sz 190/20).

Podporządkowanie całego procesu udzielania, przekazywania i wykorzystania dotacji kalendarzowi roku budżetowego wynika z ustanowionej w ustawie o finansach publicznych generalnej reguły wykorzystywania dotacji udzielanych z budżetu państwa czy z budżetów j.s.t. do końca roku budżetowego. Termin wykorzystania dotacji „nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego” jest wyraźnie wskazany w art. 221 ust. 3 pkt 3 i art. 250 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do dotacji celowych przekazywanych na podstawie umowy, zaś w odniesieniu do wszystkich kategorii dotacji (celowych, podmiotowych i przedmiotowych) wskazuje go art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowiący, iż dotacje udzielone z budżetu JST w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że przepisy ustawy o finansach publicznych nie przewidują udzielania w „transzach ustalonych dla każdego roku budżetowego” dotacji celowej w związku z wykonywaniem prac konserwatorskich, restauratorskich czy też robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, ponieważ dotacje podlegają generalnej zasadzie wykorzystania ich i rozliczenia do końca roku budżetowego.

Kolegium Izby stwierdziło także, iż w § 8 ust. 2 i 3 badanej uchwały Rada Gminy Płoskinia zapisała, że cyt.: „2. Podpisanie umowy w sprawie przyznania dotacji jest warunkiem do rozpoczęcia przez Beneficjenta dotacji postępowania mającego na celu wyłonienie Wykonawcy. 3. Beneficjent dotacji, który nie ma obowiązku stosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, przeprowadza postępowanie mające na celu wyłonienie Wykonawcy w sposób konkurencyjny i transparentny”. Natomiast w § 9 ust. 2, 3 i 4 badanej uchwały Rada Gminy Płoskinia postanowiła, iż cyt.: „2. Podpisanie umowy

o przyznanie dotacji jest warunkiem umożliwiającym podpisanie umowy na wykonanie prac z Wykonawcą przez Beneficjenta dotacji. 3. Brak zawarcia umowy o udzielenie dotacji z przyczyn zależnych od Beneficjenta skutkuje nieuzyskaniem dotacji. 4. Kwota dotacji dla Beneficjenta podlega obniżeniu w przypadku obniżenia wynagrodzenia Wykonawcy inwestycji bez względu na podstawy tego obniżenia. Beneficjent dotacji jest obowiązany niezwłocznie pisemnie poinformować Wójta Gminy Płoskinia o obniżeniu wynagrodzenia wykonawcy.”

Kolegium Izby zauważa, że zgodnie z cyt. owano art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi, w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Podjęta przez organ stanowiący uchwała w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, winna odnosić się w swojej treści jedynie do zasad udzielania dotacji celowej a więc m.in. sposobu postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymaganych dokumentów do rozpoznania wniosku o dotację, formy załatwienia wniosku ale nie do postanowień dotyczących beneficjenta dotacji i podejmowanych przez niego konkretnych działań w celu wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, na które to prace uzyskał dotację celową z budżetu gminy.

Stanowisko takie wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. Sygn. akt I SA/Kr 1673/10, w którym stwierdzono, iż „Przyznać należy także rację organowi nadzoru, że z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. 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 czy warunków jej rozliczania. Przepis kompetencyjny mówi wprost jedynie o "zasadach udzielania dotacji", a więc przykładowo chodzi tu o sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania tego wniosku, formę załatwienia wniosku.”

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że kompetencji prawodawczych nie można domniemywać, czy też stosować przez analogię. Skoro żaden przepis rangi ustawy, lub wydanego na podstawie ustawy rozporządzenia nie przewiduje kompetencji organu stanowiącego gminy do kreowania przepisów prawa miejscowego w zakresie dot. beneficjenta dotacji i podejmowanych przez niego działań w celu wykonania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, na które to prace uzyskał dotację celową z budżetu gminy, to oznacza, że organ kompetencji takich nie posiada.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, przyjęć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

*Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.*

Prezes

Bogdan Gaber