



UCHWAŁA NR 19/47/2022
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 18 maja 2022 r.

w sprawie: Uchwała nr XLV/9/22 Rady Powiatu Zduńskowolskiego z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 8/ Radosław Hrychorczuk |
| 2/ Iwona Kopczyńska | 9/ Aneta Jakubczak |
| 3/ Anna Kaźmierczak | 10/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Bogdan Łągwa | 11/ Zofia Dolewka |
| 5/ Łukasz Szczepanik | 12/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Magdalena Budziarek | 13/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Bogusław Wenus | 14/ Anna Adamczewska |

Po rozpoznaniu w dniu 18 maja 2022 roku **uchwały nr XLV/9/22 Rady Powiatu Zduńskowolskiego z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków**, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 19 kwietnia 2022 roku, działając na podstawie art. 79 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 528 ze zm.) oraz art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 2137 ze zm.)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj.: art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 282) w zw. z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 743) oraz art. 126, art. 127 oraz art. 250, art. 251 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r., poz. 305 z późniejszymi zmianami), **stwierdza nieważność** uchwały nr XLV/9/22 Rady Powiatu Zduńskowolskiego z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Uzasadnienie

Uchwała nr XLV/9/22 Rady Powiatu Zduńskowolskiego z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (dalej: Uchwała) wpłynęła do Regionalnej

Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 19 kwietnia 2022 roku i zbadana została przez Kolegium Izby na posiedzeniu w dniu 18 maja bieżącego roku.

W § 4 ust. 4 Uchwały Rada Powiatu, regulując kwestię złożenia wniosku o dotację, postanowiła, że:
„W przypadku ubiegania się o dotację, o której mowa w niniejszej uchwale, przez podmiot prowadzący

działalność gospodarczą, udzielona dotacja stanowić będzie pomoc de minimis w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 352 z dnia 24 grudnia 2013 r.)”

W ocenie Kolegium Izby powyższe świadczy o tym, iż analizowana Uchwała stanowi program pomocowy (Rada Powiatu przewidziała udzielanie pomocy de minimis) w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Projekt badanej Uchwały, nie został jednak zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, co zdaniem Kolegium oznacza, że Uchwała została podjęta z naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Zgodnie z przywołanymi przepisami projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 7 ust. 3), który to podmiot w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Dotacja celowa jest instytucją prawa finansowego uregulowaną w art. 126 i 127 ustawy o finansach publicznych. Dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych (art. 126 ustawy). Dotacje celowe są przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie m.in. zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, kosztów realizacji inwestycji. Zgodnie z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami organ stanowiący powiatu, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale, może udzielać dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków. W ten sposób realizowane jest m.in. zadanie własne powiatu wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym.

W § 1 ust. 1 Uchwały postanowiono – „Z budżetu Powiatu Zduńskowolskiego, zwanego dalej Powiatem, mogą być udzielane dotacje celowe na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.”. Zgodnie z

art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, w którym zawarto następującą regulację „mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową”. Ustęp drugi tegoż artykułu stanowi – „ilekroć w ustawie jest mowa o powiecie, należy przez to rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium”. Powyższe przepisy wyznaczają zasadniczy zakres terytorialny aktywności powiatu, w tym w sprawach z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami. W uchwale w żaden sposób nie został ograniczony katalog zabytków na które może być udzielona dotacja, dopuszczono udzielanie dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, niezależnie od miejsca jego położenia. Powyższe zdaniem Kolegium stanowi naruszenie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Nadto Kolegium wskazuje, że w załączniku nr 1 do Uchwały (Regulamin pracy komisji opiniującej wnioski o dotację z budżetu powiatu zduńskowolskiego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków) zamieszczono przepis (§ 1), zgodnie z którym komisja powołana do opiniowania wniosków procedować będzie wyłącznie wnioski dotyczące zabytków położonych na obszarze Powiatu Zduńskowolskiego. Powyższe jest sprzeczne z pozostałymi regulacjami zawartymi w uchwale i stanowi naruszenie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W § 2 ust. 2 Rada Powiatu postanowiła, że „Dotacja celowa może być udzielona na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, których przeprowadzenie planowane jest w roku złożenia wniosku o udzielenie dotacji albo w roku następnym”. Tak sformułowane postanowienie daje możliwość wnioskodawcy o ubieganie się o dotację na wykonanie prac lub robót, które zostały wykonane przed zawarciem umowy, co jest sprzeczne z art. 126 i art. 127 ustawy o finansach publicznych. Kolegium zwraca w tym względzie uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2016 r. II GSK 954/15, w którym Sąd uznał, że nie ma możliwości dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej - inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Sąd w tym orzeczeniu wypowiedział się w kwestii instytucji dotacji celowej i pomimo tego, że orzeczenie dotyczy dotacji z zakresu ochrony środowiska to interpretacja przepisów prawa dokonana przez sąd ma również zastosowanie do dotacji celowych udzielanych na ochronę zabytków. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku, powołując się na treść art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wywodzi, 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). Każda dotacja ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. Nadto cytowany § 2 ust. 2 Uchwały pozwala również udzielanie dotacji na prace, które zostaną wykonane w kolejnym roku budżetowym. Powyższe jest z kolei sprzeczne z art. 250 i 251 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych. Pierwszy ze wskazanych

przepisów wskazuje, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale. Kolejne przepisy przewidują, że dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, a w przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, , jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Przepisy te nie przewidują możliwości wykorzystania dotacji w okresie przenoszącym rok budżetowy.

W załączniku nr 1 do Uchwały zamieszczono Regulamin pracy komisji opiniującej wnioski o dotację z budżetu powiatu zduńskowolskiego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków w § 8 ust. 2 tego Regulaminu postanowiono, że: „Za pracę w Komisji nie przysługuje wynagrodzenie.”. W ocenie Kolegium kwestie związane z funkcjonowaniem Komisji opiniującej wnioski o dotacje wiążą się z zasadami udzielania dotacji o ile dotyczą powołania, a także pracy Komisji, w zakresie związanym z badaniem oraz oceną złożonych wniosków. Jednakże zapewnienie organizacji pracy Komisji należy do zadań podmiotu powołującego Komisję. Tym samym poza zakres zasad udzielania dotacji wykraczają sprawy dotyczące określenia ewentualnego wynagrodzenia członków Komisji, ponieważ dotyczą one zagadnień, w których kompetentny pozostaje Zarząd Województwa Łódzkiego, jako podmiot powołujący Komisję. W konsekwencji regulacje dotyczące braku wynagrodzenia za pracę w komisji, wykraczają poza upoważnienie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Naruszenie wskazanych przepisów skutkowało stwierdzeniem przez Kolegium nieważności Uchwały w całości, bowiem przy jej uchwalaniu nie przestrzegano przepisów procedury, które mają zastosowanie w toku podejmowania uchwały zawierającej program pomocowy.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje na wewnętrzną sprzeczność między § 4 ust. 1 uchwały, a załącznikiem nr 2 do uchwały w zakresie obligatoryjnych danych wymaganych w składanych wnioskach.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium
Prezesa RIO w Łodzi**

Ryszard Paweł Krawczyk