



UCHWAŁA NR 6/11/2023
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 8 lutego 2023 r.

w sprawie: uchwały nr LVII/464/23 Rady Gminy w Parzęczewie z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Parzęczew na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

1/ Ryszard Paweł Krawczyk	9/ Radosław Hrychorczuk
2/ Beata Kaczmarek	10/ Aneta Jakubczak
3/ Roman Drozdowski	11/ Paweł Dobrzyński
4/ Anna Kaźmierczak	12/ Zofia Dolewka
5/ Bogdan Łągwa	13/ Krzysztof Kozik
6/ Łukasz Szczepanik	14/ Tomasz Jan Karwicki
7/ Magdalena Budziarek	15/ Anna Adamczewska
8/ Bogusław Wenus	

Po rozpoznaniu w dniu 8 lutego 2023 roku **uchwały nr LVII/464/23 Rady Gminy w Parzęczewie z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Parzęczew na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków**, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 13 stycznia 2023 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 40) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1668)

uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały nr LVII/464/23 Rady Gminy w Parzęczewie z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Parzęczew na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, z powodu naruszenia prawa, tj.: art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 743 ze 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) w zw. z art. 126, art. 250 oraz art. 251 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.), z uwagi na:

- 1) niezgłoszenie projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa,
- 2) dopuszczenie możliwości przeznaczenia dotacji na dofinansowanie nakładów koniecznych wykonanych przed zawarciem umowy oraz w kolejnym roku budżetowym (§ 4 ust. 1),

- 3) nieprawidłowe określenie zakresu informacji wymaganej od wnioskodawcy (§ 6 ust. 4 pkt 5),
- 4) dopuszczenie możliwości dostarczenia przez wnioskodawcę wymaganych dokumentów po podjęciu uchwały w przedmiocie udzielenia dotacji (§ 6 ust. 5),
- 5) ingerencję w treść umowy dotacji (§ 11),
- 6) nałożenie obowiązku sprawozdawczego na podmiot otrzymujący dotację (§ 13 ust. 1 i 2).

Uzasadnienie

Uchwała nr LVII/464/23 Rady Gminy w Parzęczewie z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Parzęczew na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 13 stycznia 2023 roku, a zbadana została przez Kolegium na posiedzeniu w dniu 8 lutego 2023 roku. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, przypisującego do wyłącznej właściwości rady gminy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji tego organu oraz art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, upoważniającego organy stanowiące gmin, powiatów, samorządów województw do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Kolegium stwierdziło, że Uchwała, stosownie do § 1, określa zasady udzielania dotacji z budżetu Gminy Parzęczew na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub do gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Gminy Parzęczew. Z regulacji zamieszczonych w § 7 ust. 1 i 2 Uchwały wynika, że dotacja może stanowić pomoc de minimis, pomoc de minimis w rolnictwie lub pomoc de minimis w rybołówstwie. Tym samym Uchwała stanowi program pomocowy, natomiast jej projekt nie został przekazany Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Powyższe oznacza, że Uchwała została podjęta z naruszeniem art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach 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 ustawy), a projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa (art. 7 ust. 3a), które to podmioty w terminie 14 dni mogą przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

W § 4 ust. 1 uchwały zawarto postanowienie o treści: „Dotacja może być udzielona na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, które wnioskodawca zamierza wykonać w roku złożenia wniosku o udzielenie dotacji lub w roku następującym po złożeniu tego wniosku”. Z przytoczonej regulacji wynika możliwość przeznaczenia dotacji na pokrycie kosztów prac lub robót wykonanych przed zawarciem umowy, o ile zostałyby one wykonane w roku złożenia wniosku o udzielenie dotacji. W takiej sytuacji przyznana dotacja stanowiłaby refundację wcześniej poniesionych wydatków. Natomiast do art. 126 ustawy o finansach publicznych stanowi, że dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na dofinansowanie lub finansowanie zadań publicznych. Ponadto art. 250 ustawy o finansach publicznych wymaga, aby umowa w sprawie udzielenia dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego określała

cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji (art. 250 pkt 1). Tym samym, w ocenie Kolegium, konstrukcja instytucji dotacji nie przewiduje możliwości refundacji wcześniej poniesionych wydatków. Podobne stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2016 roku, sygn. II GSK 954/15, w którym stwierdził m.in., że dotacja „*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.*”

Ponadto regulacja § 4 ust. 1 Uchwały pozwala również na pokrycie kosztów prac lub robót wykonanych w roku następującym po złożeniu wniosku o udzielenie dotacji, a więc w kolejnym roku budżetowym, co zdaniem Kolegium pozostaje w sprzeczności z art. 250 i art. 251 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych. Pierwszy ze wskazanych przepisów przewiduje, że umowa w sprawie udzielenia dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego określa 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 (art. 250 pkt 2). Zgodnie z art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych 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, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4, a w przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, jest krótszy niż rok budżetowy, stosownie do art. 251 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Przywołane przepisy nie przewidują natomiast możliwości wykorzystania dotacji w okresie przekraczającym rok budżetowy.

Kolegium zwróciło uwagę, że § 6 ust. 4 Uchwały specyfikuje dokumenty jakie należy dołączyć do wniosku o udzielenie dotacji, w tym w pkt 5 wymienia informację o wnioskach o udzielenie dotacji skierowanych do innych organów. Zdaniem Kolegium redakcja wskazanego postanowienia narusza art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, poprzez nieprawidłowe wykonanie przez Radę Gminy w Parzęczewie delegacji ustawowej. Przywołana regulacja stanowi o skierowanych do innych organów wnioskach o udzielenie dotacji, a nie tylko o wnioskach dotyczących danego zadania. Powyższe oznacza, że zakres żądanej informacji jest zbyt szeroki z punktu widzenia danych niezbędnych do podjęcia decyzji o przyznaniu dotacji. Jednocześnie informacja dotyczy tylko złożonych wniosków, a nie obejmuje już udzielonych dotacji i z tego punktu widzenia nie prezentuje pełnych danych umożliwiających ustalenie, czy łączne dofinansowanie zadania nie przekracza jego kosztów. Tym samym nie odzwierciedla postanowienia Uchwały, zgodnie z którym kwota dotacji przyznanej z budżetu Gminy Parzęczew wraz z kwotami przyznanych na ten cel innych środków publicznych nie może przekraczać 100% nakładów koniecznych na wykonanie prac lub robót przy zabytku.

W ocenie Kolegium naruszenie art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, z uwagi na nieprawidłowe wykonanie delegacji ustawowej, wynika również z § 6 ust. 5 Uchwały, który przewiduje, że jeżeli wnioskodawca na dzień złożenia wniosku nie posiada wymaganych dokumentów, zobowiązany jest dostarczyć je przed podpisaniem umowy dotacji. Powyższe oznacza przyznanie wnioskodawcy uprawnienia do złożenia wymaganych dokumentów nawet po podjęciu przez organ stanowiący uchwały o udzieleniu dotacji, co może doprowadzić do sytuacji, w której organ ten będzie decydował o przyznaniu dotacji bez weryfikacji odpowiednich dokumentów, np. w zakresie kosztów inwestycji. Ponadto przedmiotowa regulacja może doprowadzić do sytuacji, w której organ wykonawczy będzie zobowiązany do wykonania uchwały w sprawie udzielenia dotacji i w konsekwencji podpisania stosownej umowy, pomimo braku uzupełnienia przez wnioskodawcę wymaganych dokumentów.

Kolegium zwróciło również uwagę na § 11 Uchwały, zgodnie z którym przekazanie dotacji na wykonanie prac może nastąpić jednorazowo lub w transzach, co zostanie uregulowane w umowie dotacji. Zdaniem Kolegium postanowienie to narusza art. 250 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania dotacji, zarząd jednostki samorządu terytorialnego zawiera umowę o udzielenie dotacji, zamieszczając w jej treści postanowienia określające w szczególności kwestie wskazane w tym przepisie. Tym samym minimalny zakres treściowy umowy wynika z art. 250 ustawy o finansach publicznych, a zamieszczenie w niej innych postanowień pozostaje w gestii organu wykonawczego reprezentującego Gminę, jako stroną umowy.

W § 13 ust. 1 i 2 Uchwały wskazano, że podstawą rozliczenia dotacji jest złożenie Wójtowi Gminy Parzęczew sprawozdania z wykonania prac lub robót (§ 13 ust. 1), którego wzór stanowi załącznik nr 2 do Uchwały (§ 13 ust. 2). W ocenie Kolegium Izby przywołane postanowienia wykraczają poza zakres delegacji ustawowej, zawartej w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rozliczenie nie stanowi zasad udzielania dotacji, gdyż dotyczy czynności, które mają nastąpić po udzieleniu dotacji. Kwestie dotyczące rozliczenia powinny zostać uregulowane w zawartej przez strony umowie dotacji, co przewiduje art. 250 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem umowa w sprawie udzielenia dotacji określa termin i sposób rozliczenia dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale (art. 250 pkt 3). Tym samym regulacja § 13 ust. 1 i 2 Uchwały stanowi naruszenie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Mając powyższe na względzie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi postanowiło stwierdzić nieważność uchwały w całości.

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

Prezes RIO w Łodzi

Ryszard Paweł Krawczyk