



UCHWAŁA NR 7/20/2023
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 15 lutego 2023 r.

w sprawie: uchwały nr LVIII/446/2022 Rady Miejskiej w Wieruszowie z dnia 30 grudnia 2022r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej 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 | 7/ Aneta Jakubczak |
| 2/ Beata Kaczmarek | 8/ Paweł Dobrzyński |
| 3/ Roman Drozdowski | 9/ Zofia Dolewka |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 10/ Krzysztof Kozik |
| 5/ Łukasz Szczepanik | 11/ Tomasz Jan Karwicki |
| 6/ Bogusław Wenus | 12/ Anna Adamczewska |

Po rozpoznaniu w dniu 15 lutego 2023 roku uchwały nr LVIII/446/2022 Rady Miejskiej w Wieruszowie z dnia 30 grudnia 2022r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej 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 dniu 18 stycznia 2023 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku 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 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z Dz. U. z 2022 r. poz. 1668)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszeniu prawa, tj. art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 840), art. 126, art. 250, art. 251 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zmianami) oraz § 6 w związku z § 143 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) **stwierdza nieważność** uchwały nr LVIII/446/2022 Rady Miejskiej w Wieruszowie z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Uzasadnienie

W dniu 15 lutego 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi rozpatrzyło uchwałę nr LVIII/446/2022 Rady Miejskiej w Wieruszowie z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Przedstawiciele Gminy Wieruszów nie wzięli udziału w posiedzeniu Kolegium Izby. W piśmie z dnia

14 lutego bieżącego roku Burmistrz Wieruszowa odniósł się do zarzutów zawartych w zawiadomieniu Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie przedmiotowej Uchwały.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, przypisującego do wyłącznej właściwości rady gminy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji tego organu oraz art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustawodawca upoważnił 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.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło i zważyło, co następuje:

Zawarte w § 2 ust. 3 uchwały postanowienie o możliwości udzielenia dotacji „*na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, które zostaną przeprowadzone w roku złożenia wniosku lub w roku następującym po roku złożenia wniosku o udzielenie dotacji*” daje możliwość wnioskodawcy ubiegania się o dotację na wykonanie prac lub robót, które zostały wykonane przed przyznaniem dotacji i zawarciem umowy o przekazanie dotacji, co jest sprzeczne z art. 126 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem 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. Kolegium Izby zwraca w tym względzie uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. II GSK 954/15, w którym wyrażono pogląd, że nie ma możliwości dotowania środkami pieniężnymi - przekazanymi w ramach dotacji celowej - inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Mimo że wyrok dotyczy dotacji z zakresu ochrony środowiska, to interpretacja przepisów prawa dokonana przez Sąd ma również zastosowanie do dotacji celowych udzielanych na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Naczelny Sąd Administracyjny 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.

W ocenie Kolegium Izby regulacja zawarta w § 2 ust. 3 uchwały pozwala również na udzielanie dotacji na prace, które zostaną wykonane „*w roku następującym po roku złożenia wniosku o udzielenie dotacji*”, a więc w kolejnym roku budżetowym. Powyższe postanowienie jest z kolei sprzeczne z art. 250 i art. 251 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych. Pierwszy ze wskazanych przepisów stanowi, 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 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 oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale. Przepisy art. 251 ust. 1 i 3 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 (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, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Przepisy te nie przewidują możliwości wykorzystania dotacji w okresie przekraczającym rok budżetowy.

W piśmie z dnia 14 lutego 2023r. nadesłanym przez Burmistrza Wieruszowa wskazano w szczególności cyt.: „ (...) Burmistrz Wieruszowa nie może zgodzić się z twierdzeniem, że z §2 ust. 3 Uchwały wynika, że dopuszczona jest możliwość ubiegania się o dotację na dofinansowanie nakładów koniecznych, które zostały wykonane przed zawarciem umowy. Z treści §2 ust. 3 Uchwały wynika, że podmioty, o których mowa w §2 ust. 2 Uchwały, mogą ubiegać się o dotację, na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, które zostaną przeprowadzone w roku złożenia wniosku. Mamy do czynienia zatem ze wskazaniem na prace, które dopiero zostaną przeprowadzone (czas przyszły). Szczęólnego podkreślenia wymaga fakt, że §2 ust. 3 Uchwały nie jest mowa o pracach, które zostały już wykonane (czas przeszły). Potwierdzeniem powyższej interpretacji jest także brzmienie §5 ust. 1 pkt 1) Uchwały, który wskazując na termin 31 marca danego roku, jako termin składania wniosków o dotację, w zakresie prac i robót, wskazuje na cyt: „...które wnioskodawca zamierza wykonać w roku złożenia wniosku...”, a nie które „wykonał” w danym roku. Analogicznie wygląda sytuacja, jeżeli chodzi o wnioski dotyczące kolejnego roku tj. §5 ust. 1 pkt 2) Uchwały wskazuje jedynie na termin składania wniosków, a nie na datę zawarcia umowy. W obu przypadkach mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której wnioskodawca wnioskuje o refundację prac, czy robót budowlanych przyszłych (planowanych), a nie jak sugeruje się w piśmie z dnia 13 lutego 2023 r. na „...dofinansowanie nakładów koniecznych, które zostały wykonane przed zawarciem umowy”. W ocenie Burmistrza Wieruszowa wskazany zarzut być może dotyczy błędnego przyjęcia tożsamości daty złożenia wniosku, z datą podpisania umowy. Na gruncie Uchwały nie mamy jednak do czynienia z sytuacją w której dotacja celowa zostanie przekazana podmiotowi na refundację wydatków poniesionych przed zawarciem umowy dotacji.”

Kolegium Izby nie neguje tego, że w § 2 ust. 3 uchwały użyto sformułowania „na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, które zostaną przeprowadzone w roku złożenia wniosku”. Kolegium Izby ma na względzie także regulację zawartą w § 5 ust. 1 pkt 1, zgodnie z którą wniosek o przyznanie dotacji składa się do Burmistrza Wieruszowa w terminie „do 31 marca danego roku – na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, które wnioskodawca zamierza wykonać w roku złożenia wniosku”. W ocenie Kolegium Izby wskazane postanowienia uchwały wskazują w istocie na to, iż intencją organu stanowiącego mogło być to, aby wniosek o przyznanie dotacji obejmował prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku, które wnioskodawca wykona dopiero po zawarciu umowy dotacji, skoro użyto wyrażenia „zamierza wykonać w roku złożenia wniosku”. Brzmienie § 2 ust. 3 uchwały nie wyklucza jednak możliwości ubiegania się o przyznanie dotacji na wykonanie prac lub robót, które zostały wykonane po złożeniu wniosku, a jednocześnie przed przyznaniem dotacji przez organ stanowiący i zawarciem umowy o przekazanie dotacji. W § 2 ust. 3 uchwały Rada Miejska zdecydowała również, że dotacja może być udzielona „na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, które zostaną przeprowadzone (...) po roku złożenia wniosku o udzielenie dotacji.” W ocenie Kolegium Izby zacytowane postanowienie Uchwały, jak również treść przywołanego w złożonych wyjaśnieniach w § 5 ust. 1 pkt 2 Uchwały, zgodnie z którym wniosek o przyznanie dotacji składa się do Burmistrza Wieruszowa „w terminie do 15 września danego roku – na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, które wnioskodawca zamierza wykonać w roku następnym” nie eliminują możliwości udzielenia dotacji na prace, które zostaną wykonane dopiero „w roku następującym po roku złożenia wniosku o udzielenie dotacji”, a więc w kolejnym roku budżetowym. W konsekwencji wbrew argumentacji zawartej w wyjaśnieniach Burmistrza Wieruszowa regulacja zawarta w § 2 ust. 3 uchwały w ocenie Kolegium Izby narusza art. 250 i art. 251 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych.

Kolejny zarzut odnosi się do sprzeczności pomiędzy treścią § 5 ust. 3 uchwały a częścią IV pod nazwą „Wykaz wymaganych załączników” załącznika do uchwały, w którym został określony wzór wniosku o dotację. W § 5 ust. 3 załącznika do uchwały ustalono, że wraz z wnioskiem należy złożyć m.in. opis i zakres prac lub robót, harmonogram oraz kosztorys przewidywanych do wykonania prac lub robót ze wskazaniem źródła ich finansowania (§ 5 ust. 3 pkt 3 uchwały) a także pozwolenie na budowę lub zgłoszenie robót (jeżeli jest wymagane), gdy wniosek dotyczy prac lub robót przy zabytku nieruchomym lub program prac, gdy wniosek dotyczy prac przy zabytku ruchomym (§ 5 ust. 3 pkt 5 uchwały). Natomiast w wykazie dokumentów, które powinny być dołączone do wniosku, zawartym w załączniku do uchwały, postanowiono o konieczności przedłożenia m.in.: harmonogramu i kosztorysu planowanych prac lub robót oraz projektu prac lub robót przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (do wglądu) a także pozwolenia na budowę, aktualnego na termin planowanego rozpoczęcia prac lub robót (jeżeli jest wymagane). W wykazie wymaganych załączników zawartym w załączniku do uchwały nie wymieniono dokumentu z opisem prac ani też zgłoszenia robót budowlanych. W przypadku dokumentu zawierającego kosztorys przewidywanych do wykonania prac lub robót załącznik do uchwały nie nakłada obowiązku wskazania w nim źródeł finansowania. W wykazie wymaganych dokumentów zamieszczonym w załączniku do uchwały brak jest ponadto dokumentu potwierdzającego udzielenie dotacji przez inne podmioty lub informacje o wnioskach o udzielenie dotacji poszczególnym skierowanych do innych podmiotów. Żądanie załączenia takiego dokumentu do wniosku o przyznanie dotacji zawarte zostało natomiast w § 5 ust. 3 pkt 6 uchwały. Ponadto w części IV załącznika do uchwały ujęto w pkt. 8 dokument, który nie znajduje się na liście wymaganych załączników do wniosku o udzielenie dotacji zawartej w części normatywnej badanej uchwały, tj. w § 5 ust. 3 uchwały. Kolegium Izby zwraca uwagę, że stwierdzone rozbieżności powodują, iż nie sposób jednoznacznie ustalić, jakie dokumenty powinny być dołączone do wniosku, czy dokumenty wymienione w § 5 ust. 3 uchwały, czy też dokumenty wymienione we wzorze wniosku o udzielenie dotacji. Powyższe powoduje, że podmiot zainteresowany uzyskaniem dotacji pozostaje w niepewności co do tego, jakiego rodzaju dokumenty należy przedłożyć, by uzyskać dotację. W ocenie Kolegium Izby wskazane postanowienia naruszają art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (z mocy § 143 stosowanego odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego), zgodnie z którym, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

W § 5 ust. 5 uchwały Rada Miejska postanowiła, że *„Wnioski zweryfikowane przez Burmistrza Wieruszowa, stanowią podstawę do przygotowania projektów uchwał Rady Miejskiej w Wieruszowie o udzieleniu dotacji poszczególnym wnioskodawcom, w miarę posiadanych w budżecie środków na ten cel.”* W ocenie Kolegium Izby regulacja ta jest niepełna i stwarza istotne wątpliwości co do intencji uchwałodawcy. Z cytowanego postanowienia uchwały nie wynika bowiem, na czym polegała będzie weryfikacja wniosków przez Burmistrza Wieruszowa oraz czy projekty uchwał Rady Miejskiej w Wieruszowie o udzieleniu dotacji przygotowane w oparciu o przedmiotowe postanowienie uchwały i przedłożone organowi stanowiącemu obejmą wszystkich wnioskodawców ubiegających się o uzyskanie dotacji. Z uwagi na powyższe regulacja zawarta w § 5 ust. 5 uchwały narusza art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Kolegium Izby podkreśla, że treść art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jednoznacznie wskazuje na wyłączną kompetencję rady gminy w przedmiocie udzielania dotacji. Organ stanowiący decyduje o przyznaniu dotacji samodzielnie. Rada Miejska nie może upoważniać Burmistrza do negatywnej selekcji wniosków o przyznanie dotacji, gdyż takie upoważnienie prowadzi do ograniczenia wyłącznej kompetencji organu stanowiącego w przedmiocie udzielania dotacji na prace przy zabytkach na rzecz organu wykonawczego. Do zadań Burmistrza jako organu wykonawczego należeć mogą jedynie czynności techniczno-administracyjne, takie jak zebranie wniosków, dokonanie ich sprawdzenia pod względem formalnym i przedstawienie radzie, która podejmie decyzję w sprawie udzielenia dotacji.

W § 6 ust. 2 Uchwały wymieniono elementy, jakie powinna zawierać umowa o przyznanie dotacji. Zdaniem Kolegium Izby postanowienia te wychodzą poza zakres upoważnienia z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i jednocześnie wkraczają w materię unormowaną w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami organ stanowiący gminy, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale, może udzielać dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Natomiast przepis art. 250 ustawy o finansach publicznych stanowi, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce samorządu terytorialnego, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczenia dotacji, zawiera umowę, która w szczególności określa wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację przyznawane są środki dotacji, termin wykorzystania dotacji nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, 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. Ustawodawca nie przypisał radzie kompetencji do kreowania elementów umowy. To organ wykonawczy podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze treść art. 250 ustawy o finansach publicznych.

W § 7 uchwały Rada Miejska uregulowała zagadnienia rozliczenia zadania, na wykonanie którego została przyznana dotacja, zaś w § 8 uchwały - zagadnienia kontroli wykonania zadania. Zdaniem Kolegium Izby regulacje zawarte w § 7 i 8 uchwały nie mieszczą się w pojęciu zasad udzielania dotacji w rozumieniu art. 81 ust. 1 ustawy. Ponadto poza zakres delegacji ustawowej określonej przez ten przepis prawa wykraczają zdaniem Kolegium Izby postanowienia zawarte w § 5 ust. 7 oraz w § 9 ust. 1 i 2 uchwały, w których uregulowano kwestie dotyczące elementów, jakie powinna zawierać uchwała Rady Miejskiej w Wieruszowie przyznająca dotację oraz zagadnienia związane z prowadzeniem przez Burmistrza Wieruszowa wykazu udzielonych dotacji.

W piśmie z dnia 14 lutego 2023 r. nadesłanym przez Burmistrza Wieruszowa wskazano, że *„Postanowienia §7, §8 oraz §9 Uchwały stanowią realizację uprawnienia przyznanego Radzie Miejskiej w Wieruszowie, stosownie do przepisu art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, do ustalenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków”*.

Kolegium Izby nie podziela poglądu wyrażonego przez Burmistrza Wieruszowa. Kolegium Izby przyjmuje za własne stanowisko sądów administracyjnych, zgodnie z którym „zasady udzielania dotacji” w rozumieniu art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami to ogólne i generalne postanowienia określające komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także na jakie zadania może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 października 2019 r., sygn. I SA/Gd 782/19). W ocenie Kolegium Izby w art. 81 ust. nie zawarto dodatkowych kompetencji prawotwórczych dla organu stanowiącego do uregulowania zagadnień związanych z rozliczeniem udzielonych dotacji oraz kontrolą wykonania zadań, na które udzielono dotacje. W przepisie tym nie zawarto upoważnienia dla organu stanowiącego do określenia elementów struktury uchwały o przyznaniu dotacji, jak również do uregulowania zagadnień dotyczących prowadzenia wykazu udzielonych dotacji.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby orzekło jak w sentencji.

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

Przewodniczący Kolegium

Prezes RIO w Łodzi

Ryszard Paweł Krawczyk