



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 2 maja 2023 r.

Poz. 2900

UCHWAŁA Nr XVII/45/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ w BYDGOSZCZY

z dnia 26 kwietnia 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LIII/374/2023 Rady Gminy Gostycyn z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie ogólnych zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków Gminy Gostycyn

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (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 (Dz. U. z 2022 r. poz. 840) oraz art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr LIII/374/2023 Rady Gminy Gostycyn z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie ogólnych zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków Gminy Gostycyn.

Uzasadnienie

Rada Gminy Gostycyn w dniu 30 marca 2023 r. podjęła uchwałę Nr LIII/374/2023 w sprawie ogólnych zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków Gminy. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu jej podjęcia i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 26 kwietnia 2023 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść art. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.), w związku z treścią uchwały Nr II/1/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie obradowania w zdalnym trybie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, Wójt Gminy Gostycyn - Pan Ireneusz Kucharski oraz Przewodniczący Rady Gminy Gostycyn - Pan Ryszard Sucharski, pismem z dnia 18 kwietnia 2023 r. znak RIO-KA-4010-XVII-5/2023, zostali zawiadomieni o terminie posiedzenia Kolegium oraz poinstruowani o przysługującym prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie, a także o możliwości zdalnego uczestnictwa w posiedzeniu.

W dniu 21 kwietnia 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy wpłynęły pisemne wyjaśnienia podpisane przez Wójta Gminy oraz Przewodniczącego Rady Gminy, w których to przedstawiciele jednostki zgodzili się ze stanowiskiem Kolegium. Władze Gminy nie skorzystały z prawa uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium w dniu 26 kwietnia 2023 r.

Rozpatrując sprawę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zważyło, co następuje.

Rada Gminy w Gostycynie, działając w oparciu o podstawę prawną 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), przyjęła ogólne zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków Gminy Gostycyn. Zawarte w uchwale regulacje obarczone są jednak wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, które Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wskazuje poniżej.

1. Naruszenie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami poprzez nieokreślenie przez organ stanowiący terminów składania wniosków o udzielenie dotacji. Zgodnie z ww. przepisem 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. Powyższy przepis daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego prawo określania zasad udzielania dotacji, a jedną z tych zasad jest określenie przez organ stanowiący terminów składania wniosków o udzielenie dotacji. W badanej uchwale organ stanowiący nie określił terminów do składania wniosków. Określono natomiast w § 3 ust. 2 regulaminu że udzielenie dotacji odbywa się na podstawie wniosku skierowanego do Wójta Gminy Gostycyn stanowiącego załącznik do uchwały, w § 3 ust. 3 regulaminu wskazano, że za złożone z zachowaniem terminu uważa się wnioski które zostały złożone lub nadesłane drogą pocztową do Urzędu Gminy Gostycyn przed upływem ostatniego dnia terminu naboru wniosków, w § 3 ust. 4 określono natomiast w szczególności że wnioski złożone po terminie nie podlegają rozpatrzeniu. Mimo odwołania się w zapisach uchwały do skutków związanych z nieterminowym złożeniem wniosków o udzielenie dotacji Rada nie określiła terminów do ich składania. Jeżeli w uchwale nie określono terminów składania wniosków oznacza to, że nabór wniosków jest prowadzony w sposób ciągły, tym samym nie mogą mieć zastosowania zapisy dotyczące nieterminowego ich złożenia. W tym zakresie uchwała jest sprzeczna wewnątrznie. W złożonych wyjaśnieniach wskazano, że „Organ ma zamiar korzystać z dotacji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na dofinansowanie prac przy zabytku. Terminy naboru wniosków określone są w regulaminie programu”. Wskazać należy, że w uchwale nie odniesiono się do powyższego programu, a ponadto nie stanowi on źródła prawa w rozumieniu przepisów art. 87 ust. 1 - 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Brak określenia terminu składania wniosków stanowi więc niewypełnienie w pełnym zakresie delegacji do uchwalenia aktu prawa miejscowego przez organ stanowiący. W sytuacji gdy udzielane dotacje mają być finansowane z rządowych programów, które określają terminy do składania wniosków, należy wprost w uchwale odwołać się do tych uregulowań, jednak zapisy w tym zakresie muszą być jednoznaczne i precyzyjne.

2. Naruszenie art. 126 w związku z art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) poprzez określenie w § 3 ust. 1 załącznika Nr 1 „Zasady udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków Gminy Gostycyn”, że dotacje mogą być udzielone na refundację poniesionych wydatków w roku składania wniosku, powyższy zapis oznacza, że gmina dopuszcza refundację środków na zadania które zostały zrealizowane przed terminem zawarcia umowy. Dotacje celowe są instytucją prawa finansowego uregulowaną w art. 126 i art. 127 ustawy o finansach publicznych (dalej uofp). Zgodnie z art. 126 uofp, dotacje to środki podlegające szczególnym zasadom rozliczenia z budżetem państwa, budżetem jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowym funduszy celowych - przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Zasadniczą cechą odróżniającą dotacje od innych rodzajów wydatków jest m.in. to, że podlegają one szczególnym zasadom rozliczenia, ponadto dotacje przeznaczone są na realizację zadań publicznych. W myśl art. 127 uofp, dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie m.in.; zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego, bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, kosztów realizacji inwestycji oraz dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych w zakresie określonym w odrębnych ustawach. W związku z powyższym Kolegium Izby uznaje, że wynikający z § 3 ust. 1 zapis załącznika Nr 1 uchwały o brzmieniu, że dotacje mogą być udzielone na refundację poniesionych wydatków w roku składania wniosku pozostaje w sprzeczności z art. 126 i art. 127 uofp. Należy zwrócić w tym względzie uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2016 r. sygn. II GSK 954/15. W wyroku tym 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. W uzasadnieniu do wyroku Naczelny Sąd Administracyjny powołując się na treść art. 126 i art. 127 uofp uznał, 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 zadań które istnieją w dacie przyznania prawa do ich finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji (podpisaniu umowy o przyznaniu dotacji) można mówić o realizacji zadania publicznego.

Identyczne stanowisko, jak zaprezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu, wyrażają również inne Regionalne Izby Obrachunkowe, np. uchwała Nr 13/50/2018 Kolegium RIO w Łodzi z dnia 18 kwietnia 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2018 r. poz. 2503), uchwała Nr KI-411/178/19 Kolegium RIO w Krakowie z dnia 10 lipca 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2019 r. poz. 5654), uchwała Nr 0102-409/19 Kolegium RIO w Olsztynie z dnia 21 października 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2019 r. poz. 5419). Kolegium RIO w Bydgoszczy również wcześniej rozstrzygało podobne zagadnienie - uchwała Nr XX/49/2019 Kolegium RIO w Bydgoszczy z dnia 31 lipca 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2019 r. poz. 4386).

3. Naruszenie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami poprzez określenie w § 12 oraz § 13 załącznika Nr 1 obowiązku prowadzenia zestawienia o udzielonych dotacjach oraz przekazania danych dotyczących udzielonych dotacji Radzie Gminy, co stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego określonego w wyżej wskazanym przepisie.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy stwierdziło, że badana uchwała obarczona jest wadami materialnymi o charakterze istotnego naruszenia prawa, w tym niedającymi się usunąć bez ingerencji organu nadzoru w wyłączne kompetencje Rady jako organu stanowiącego Gminy. Powyższe przesądza o konieczności wyeliminowania aktu z obrotu prawnego w całości.

Uwzględniając powyższą argumentację, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy podjęło uchwałę jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Daniel Jurewicz