



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 24.10.2023 r.

Poz. 4632

Uchwała Nr 137/g220/D/23

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 12 października 2023 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: 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 (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.), art. 34 ust. 1 pkt 3 lit. a, art. 126, art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) oraz § 115 w zw. z § 143 i § 120 w zw. z § 141 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) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr L/537/2023 Rady Gminy Damnica z dnia 7 września 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków

orzeka nieważność:

- § 2 ust. 2,
- § 2 ust. 4,
- § 3 pkt 9,
- § 4 ust. 2 w zakresie słowa: *"w szczególności"*,
- § 4 ust. 3 pkt 4) oraz
- § 5 ust. 3

badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 19 września 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr L/537/2023 Rady Gminy Damnica z dnia 7 września 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, zaś w dniu 12 października br. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby stwierdziło, że Rada Gminy Damnica postanowiła w treści uchwały w § 2 ust. 2, że: *"Dotacja może być również udzielona na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, o którym mowa w § 1 ust. 1, które zostały przeprowadzone najpóźniej w roku poprzedzającym rok złożenia wniosku o udzielenie dotacji, zwanych dalej "refundacją".*", w § 3 pkt 9, że: *"harmonogram i kosztorys wykonanych prac lub robót ze wskazaniem źródeł ich finansowania lub potwierdzonymi i opisanymi kopiami rachunków potwierdzającymi wykonane prace lub roboty - w przypadku refundacji;"*, w § 4 ust. 3 pkt 4), że: *"dotyczą prac, które były przeprowadzone w okresie wcześniejszym niż w roku poprzedzającym rok złożenia wniosku."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby cytowane postanowienia uchwały, wskazujące na możliwość refundacji poniesionych wcześniej kosztów, tj. wydatkowanych na zadania zakończone lub rozpoczęte, a zatem przed wejściem w życie badanej uchwały, w sposób istotny naruszają postanowienia art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 126 oraz art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Z treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika ogólna kompetencja rady gminy do ustalenia zasad oraz trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Jak wynika natomiast z definicji zawartej w art. 126 ustawy o finansach publicznych, dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie tej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Należy podkreślić, że zasadniczą cechą odróżniającą dotacje od innych rodzajów wydatków jest między innymi to, że podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Ponadto, jak literalnie wynika z dyspozycji ww. art. 126 tej ustawy, dotacje przeznaczone są na realizację zadań publicznych.

Natomiast zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych z umowy w sprawie udzielenia dotacji ma wynikać 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; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

W ocenie Kolegium tut. Izby wyżej wymienione regulacje ustawowe nie przewidują możliwości „refundowania” z budżetu gminy wydatków poniesionych na przedsięwzięcia związane z ochroną zabytków przed zawarciem umowy. Z istoty dotacji celowej wynika bowiem, że może ona być wykorzystana przez beneficjenta w związku z realizacją zadania publicznego wyłącznie na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację.

Wskazać tym samym należy, że dotacja celowa przeznaczona na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony zabytków służyć powinna realizacji zadania publicznego przez jej beneficjenta, jako zadania przyszłego po udzieleniu dotacji. Okoliczność taka wyklucza refinansowanie poniesionych już wydatków przez podmioty, które miałyby taką dotację otrzymać. Należy bowiem zwrócić uwagę, że dopiero po zawarciu umowy można mówić o realizacji zadania publicznego przez beneficjenta dotacji.

Dodatkowo z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynika, że: *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. Skoro udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy, wykorzystanie dotacji może nastąpić tylko poprzez zapłatę za zrealizowane zadania wynikające z umowy o dotację, a więc wykonane po jej podpisaniu. Pojęcie „zapłata za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona” nie obejmuje swym zakresem refundacji wydatku poniesionego przez beneficjenta ze środków pochodzących z dotacji przed zawarciem umowy.

Podkreślić raz jeszcze należy, że przepisy prawa finansowego wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy (art. 250 ustawy o finansach publicznych). Tym samym uznać należy, 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. Każda dotacja, zgodnie z definicją prawną określoną w ustawie o finansach publicznych, 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 można zatem mówić o realizacji zadania publicznego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2019 r. (sygn. akt III SA/Po 95/19) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 listopada 2017 r. (sygn. akt I SA/Łd 951/17). Dodatkowo w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, 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). Tym samym zasadnie skarżący kasacyjnie organ nadzoru zarzuca, że dotacja nie może zostać przekazana na refundację poniesionych już wydatków, ponieważ do takiego działania nie dopuszczają przepisy FinPubU.

Każda dotacja, zgodnie z powyższą definicją prawną określoną w FinPubU, 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. Trafnie podnosi skarżący kasacyjnie organ nadzoru, że dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyrażnie odstępstwa, jeśli je dopuścić, muszą wynikać z przepisów ustawy.

Rację ma organ nadzoru również kiedy wskazuje, że w praktyce finansowej zawierane są umowy o dotacje celowe, w ramach których przyznana dotacja nie jest wypłacana beneficjentowi niezwłocznie po zawarciu umowy celem pokrycia z niej przyszłych wydatków, ale beneficjent finansuje zadanie ze środków własnych, po czym otrzymuje gwarantowane umową środki dotacji refinansującej uprzednio dokonane płatności. Takie refinansowanie otrzymywane jest jednak na zadanie publiczne (cel), którego realizacja dokonywała się w warunkach posiadania już przez wykonawcę prawa do otrzymania (wypłaty) dotacji. (...) Cechą istotną dotacji w rozumieniu art. 126 FinPubU jest istnienie zadania publicznego, a odstępstwa od ustawowej definicji określonej ww. przepisem muszą wynikać z ustawy.”

Z wyżej wskazanych przyczyn, w ocenie Kolegium tut. Izby, postanowienia § 2 ust. 2, § 3 pkt 9 oraz § 4 ust. 3 pkt 4 treści uchwały przekraczają delegację ustawową do podjęcia badanej uchwały, naruszając w sposób istotny przepisy art. 81 ust.1 ustawy w związku z art. 126 oraz art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 2 ust. 4 badanej uchwały, Rada Gminy Damnica postanowiła, że *"W przypadku udzielenia dotacji, której źródłem dofinansowania są środki otrzymane przez Gminę Damnica z krajowych programów dofinansowujących prace wskazane w niniejszej uchwale, wysokość dotacji uzależniona jest od zapisów danego programu."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby ustalenie w uchwale, że *"wysokość dotacji uzależniona jest od zapisów danego programu"*, nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach, o których mowa w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zgodnie z przywołanym przepisem 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. W ocenie Kolegium tut. Izby jednoznaczne określenie wysokości dotacji stanowi element uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji.

Określenie wysokości dotacji w sposób ustalony w badanej uchwale jest nieprecyzyjne, gdyż wskazuje jedynie, w sposób ogólny, wysokość dotacji, pozostawiając organowi wykonawczemu swobodę ustalenia kwoty udzielanej dotacji. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu gminy może oczekiwać. Brak ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie sfinansowana z dotacji, pozostawia dowolność organowi wykonawczemu w zakresie określenia wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów.

Zdaniem Kolegium tut. Izby na podstawie przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami Rada Gminy Damnica powinna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminy, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych uprawnionych osób.

Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., wydanym w sprawie prowadzonej pod sygn. akt I GSK 169/21, w którym jednoznacznie stwierdzono, że Rada Miejska *"już na etapie podejmowania uchwały w sprawie zasad udzielenia dotacji powinna była określić procentowy udział środków pochodzących z dotacji po to, aby potencjalny beneficjent dotacji wiedział, jakiej dotacji może się spodziewać, jeżeli jego wniosek o jej przyznanie zostanie rozpatrzony pozytywnie. Rokrocznie w budżecie gminy w planie wydatków powinna zostać również zaplanowana pula środków przeznaczanych na ten cel. Następnie Rada, w indywidualnej uchwale o przyznaniu dotacji wyłoniłemu beneficjentowi, z uwzględnieniem zapisów zawartych w uchwale podjętej w oparciu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie oraz w uchwale budżetowej, winna jest określić konkretną kwotę dofinansowania. Innymi słowy, Rada Miejska, nie tyle zobowiązana była do określenia konkretnej kwoty dotacji, co winno nastąpić w uchwale indywidualnej o przyznaniu dotacji konkretnemu podmiotowi, lecz powinna była już na etapie uchwalania zasad udzielenia dotacji, w taki sposób określić jej wysokość, aby potencjalny beneficjent miał możliwość obliczenia dofinansowania do planowanej inwestycji. Bowiem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, określając kryteria, na podstawie których dokonuje wyboru dofinansowania, powinien również określić wysokość dotacji, o jaką może ubiegać się potencjalny beneficjent."*

Kolegium tut. Izby stwierdziło również, że w § 4 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Damnica postanowiła, że: *"1. Przy ocenie wniosku o udzielenie dotacji komisja uwzględni w szczególności:*

- 1) merytoryczną wartość złożonego wniosku;*
- 2) znaczenie historyczne, artystyczne lub naukowe zabytku;*
- 3) stan techniczny zabytku;*

4) udział środków własnych wnioskodawcy lub środków otrzymanych od innych organów na realizację prac lub robót.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że powyższe postanowienia naruszają przepisy określone w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, z których wynika jednoznacznie, że rada gminy jest uprawniona do określenia zasad udzielania dotacji. Zatem, w ocenie tut. organu nadzoru, Rada Gminy na podstawie ww. przepisu winna określić zasady udzielania dotacji w sposób wyczerpujący i nie budzący jakichkolwiek wątpliwości dla beneficjentów dotacji. Zaniechanie określenia w sposób precyzyjny kryteriów, według których organ będzie dokonywał oceny i rozpatrywania wniosków, a także pozostawienie swego rodzaju dowolności organowi wykonawczemu poprzez użycie sformułowań nieostrych i nieprecyzyjnych, w tym *"w szczególności"*, nie stanowi pełnej realizacji delegacji ustawowej określonej w wyżej powołanym przepisie prawa. W tym miejscu podkreślić należy, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. I SA/Op 37/09).

W konsekwencji powyższych ustaleń, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, przytoczone zapisy badanej uchwały w powyższym zakresie naruszają art. 81 ust. 1 cytowanej ustawy, poprzez jego niepełną realizację oraz umożliwienie stosowania niedopuszczalnego luzu interpretacyjnego.

Przepis art. 81 ust. 1 ww. ustawy upoważnia organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji, co jednak nie może być także rozumiane jako możliwość niepełnego i niejednoznacznego określenia, w akcie prawa miejscowego, kryteriów, które będą brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach.

W § 5 ust. 3 uchwały Rada Gminy Damnica postanowiła, że: *"3. Uchwała, o której mowa w ust. 1 powinna określać:*

- 1) nazwę beneficjenta;*
- 2) kwotę przyznanej dotacji;*
- 3) zakres prac, na które dotacja została udzielona."*

W kontekście powyższych postanowień Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku jednoznacznie stwierdza, że wykraczają one również poza prawne kompetencje rady gminy określone w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ww. ustawy: *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.*

Przepis art. 81 ust. 1 powyższej ustawy upoważnia zatem organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji, co jednak nie może być rozumiane jako możliwość regulowania w tego rodzaju akcie prawa miejscowego powyższych postanowień, tj. regulowanie treści projektów uchwał indywidualnych, o udzielenie dotacji konkretnemu podmiotowi. Powyższy przepis nie upoważnia bowiem Rady Gminy do kształtowania kwestii związanych z określeniem elementów, jakie powinna zawierać uchwała w zakresie udzielenia poszczególnym podmiotom dotacji w powyższym zakresie przedmiotowym.

Zdaniem Kolegium tut. Izby, to organ wykonawczy, niezależnie od woli organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, ma obowiązek przedłożyć projekt uchwały o udzieleniu poszczególnym podmiotom dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, w związku z tym, że - jak wynika z regulacji prawnych - to organ wykonawczy wykonuje uchwały organu stanowiącego. Jeżeli natomiast chodzi o formalne elementy uchwały, to zgodnie z § 141 w zw. z § 120 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" uchwała powinna zawierać tytuł aktu, tj. oznaczenie rodzaju aktu, nazwę organu wydającego ten akt, datę oraz określenie przedmiotu. Przywołane wyżej rozporządzenie wprost wskazuje, że w odniesieniu do działalności jednostek samorządu terytorialnego, w przypadku aktów o charakterze wewnętrznym, do tworzenia tych aktów powinny znaleźć zastosowanie zasady określone w niniejszym rozporządzeniu, a nie regulacje wynikające z uchwały dotyczącej określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach.

Ustalenie zatem w badanej uchwale powyższych zapisów stanowi naruszenie prawa, gdyż wykracza poza granice kompetencji uchwałodawczych organu stanowiącego określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz stanowi naruszenie ww. przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku