



Uchwała Nr 296/XXI/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 21 września 2023 r.

w sprawie uchwały Nr LXII/780/23 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie gminy Pszczyna

Na podstawie art. 11 ust.1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr LXII/780/23 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie gminy Pszczyna **w części** dotyczącej zapisów zawartych w:

- § 1 ust. 3 o treści: "Wniosek o udzielenie dotacji wnioskodawca może złożyć również po przeprowadzeniu wszystkich prac lub robót budowlanych, o których mowa w § 1 ust. 2",
- § 2 ust. 1 pkt 13 o brzmieniu: "W przypadku prac lub robót, które zostały wykonane przed dniem złożenia wniosku, należy do niego dołączyć również protokół odbioru wykonanych prac, dokonany przez właściwego konserwatora zabytków, sprawozdanie z wykonanych prac oraz kopie rachunków i faktur za wykonane prace lub roboty.",
- § 7 ust. 2 o treści: "Przekazanie dotacji po wykonaniu prac, o których mowa w § 2 pkt 13, jest równoznaczne z jej rozliczeniem."

- z powodu istotnego naruszenia 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 z późn. zm.) oraz art. 250 w związku z art. 126 i 127 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), polegającego na określeniu możliwości pokrywania ze środków udzielonej dotacji celowej wydatków ponoszonych przed dniem zawarcia umowy z dotowanym.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXII/780/23 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie gminy Pszczyna, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 5 września 2023 roku.

W dniu 21 września 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowa uchwała, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), podlega nadzorowi Izby i uchwałą Nr 295/XXI/2023 wszczęło w stosunku do niej postępowanie nadzorcze.

Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium w dniu 21 września 2023 r. o terminie którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325). W posiedzeniu nie uczestniczyli przedstawiciele Gminy Pszczyna.

Kolegium Izby prowadząc postępowanie, stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Kolegium podjęło uchwałę w następstwie dokonanych następujących ustaleń faktycznych i prawnych:

Rada Miejska w Pszczynie w dniu 31 sierpnia 2023 r. podjęła uchwałę Nr LXII/780/23 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie gminy Pszczyna. Uchwałę, jak wynika z jej podstawy prawnej podjęto na podstawie przepisów:

- art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 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 z późn. zm.),
- art. 250 -252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

W tym stanie rzeczy, Kolegium Izby postanowiło, że badanie nadzorcze przedmiotowej uchwały należy przeprowadzić przez pryzmat unormowania zawartego w art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wraz z przepisami z nim powiązanymi. Przepis art. 81 ust. 1 przywołanej ustawy stanowi, że: *"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 województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale"*. Zarówno podstawa prawna badanej uchwały, jak też jej treść wskazują, że na jej podstawie będą udzielane z budżetu Pszczyny dotacje celowe w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Art. 250 ustawy o finansach publicznych stanowi, że: *"Zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:*

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;*
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;*
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale"*.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w badanej uchwale stwierdziło zapisy, które naruszają w stopniu istotnym obowiązujące, przywołane wyżej przepisy prawa. Chodzi o nieuprawnione unormowanie w niektórych jej zapisach, treści wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w związku z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Rada Miejska w Pszczynie zawarła bowiem w tej uchwale postanowienia przewidujące możliwość udzielania dotacji celowej na refundację wydatków poniesionych przed dniem podpisania umowy o udzielenie dotacji. Regulacje takie zostały zawarte w szczególności:

- w § 1 ust. 3 o treści: *"Wniosek o udzielenie dotacji wnioskodawca może złożyć również po przeprowadzeniu wszystkich prac lub robót budowlanych, o których mowa w § 1 ust. 2"*,
- w § 2 ust. 1 pkt 13 o treści: *"w przypadku prac lub robót, które zostały wykonane przed dniem złożenia wniosku, należy do niego dołączyć również protokół odbioru wykonanych prac, dokonany przez właściwego konserwatora zabytków, sprawozdanie z wykonanych prac oraz kopie rachunków i faktur za wykonane prace lub roboty"*,
- w § 7 ust. 2 o treści: *"Przekazanie dotacji po wykonaniu prac, o których mowa w § 2 pkt 13, jest równoznaczne z jej rozliczeniem"*.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej 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. Zgodnie z definicją dotacji zawartą w art. 126 i 127 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dotowane przedsięwzięcie staje się zadaniem publicznym dopiero po przyznaniu prawa do otrzymania dotacji, co w przypadku dotacji celowej dokonuje się w chwili podpisania umowy o dotację, w której to zadanie jest określone. W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło, że powołane przepisy wykluczają możliwość refundowania wydatków z budżetu gminy poniesionych przed zawarciem umowy o dotację.

W podobnej sprawie, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (II GSK 954/15) wskazał, że każda dotacja ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadanie które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub dofinansowania. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. Dalej Sąd wskazał, 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 zadania ze środków własnych, po czym otrzymuje gwarantowane umową środki dotacji refinansującej uprzednio dokonane płatności. Takie refinansowanie otrzymywane jest jednak na zadanie publiczne, którego realizacja dokonywała się w warunkach posiadania już przez wykonawcę prawa do otrzymania dotacji.

Kolegium rozważało także możliwość skorzystania przez Gminę Pszczyna, w toku tworzenia "Zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie gminy Pszczyna" z przepisu art. 76 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W ocenie Kolegium, przepis ten nie ma bezpośredniego zastosowania dla dotacji udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednakże dla organu stanowiącego gminy mógłby stanowić pewnego rodzaju wskazania do tworzenia prawa miejscowego. Kolegium podkreśla jednak, że ustawodawca w zapisie przywołanego art. 76 wyraźnie ograniczył możliwość udzielania dotacji na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, które zostały przeprowadzone - do trzech lat poprzedzających rok złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji. Tymczasem w badanej uchwale Nr LXII/780/23 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 31 sierpnia 2023 r. nie zawarto żadnego ograniczenia czasowego refundacji wydatków.

Z powyższych względów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło nieważność w części badanej uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Krzysztof Róg