

## Uchwała Nr 142/g221/D/23

### Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 26 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.) oraz § 141 w zw. z § 120 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 LXII/476/2023 Rady Gminy Dębica Kaszubska z dnia 28 września 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków

**orzeka nieważność badanej uchwały.**

### UZASADNIENIE

W dniu 5 października 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr LXII/476/2023 Rady Gminy Dębica Kaszubska z dnia 28 września 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, zaś w dniu 26 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 Dębica Kaszubska postanowiła w treści uchwały w § 2 ust. 1, że: *"Wysokość udzielanej dotacji, o której mowa w § 1 ust. 3, określa art. 78 ust. 1-3, art. 81 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, z zastrzeżeniem ust. 3."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby odesłanie w § 2 ust. 1 uchwały do ww. przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w których zostały ustalone jedynie maksymalne granice wysokości dotacji poprzez określenie, że wysokość dotacji może zostać udzielona np. **"do 50%"** czy **"do 100%" nakładów koniecznych** - 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.

Ponadto Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 6 ust. 1 badanej uchwały, Rada Gminy postanowiła, że *"W przypadku udzielenia dotacji, których źródłem dofinansowania są środki*

*otrzymane przez Gminę Dębница Kaszubska ze środków krajowych lub pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, dofinansowujących prace wskazane w niniejszej uchwale, wysokość oraz sposób udzielenia wsparcia uzależniona jest od warunków danego programu."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby ustalenie w uchwale, że *"wysokość oraz sposób udzielenia wsparcia uzależniona jest od warunków danego programu"*, również 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 tut. Kolegium 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 górną granicę wielkości dotacji, pozostawiając swobodę ustalenia kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Ponadto 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. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu gminy może oczekiwać.

Zdaniem Kolegium tut. Izby na podstawie przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami Rada Gminy powinna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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 wyłonionemu 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."*

Istotne naruszenie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, z wyżej wskazanych przyczyn, stanowi samoistną przesłankę do orzeczenia nieważności badanej uchwały w całości, niezależnie od innych stwierdzonych naruszeń prawa.

Ponadto Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 6 ust. 2 uchwały postanowiono, że: *"Przyznanie dotacji, o której mowa w ust. 1, nastąpi w drodze odrębnej uchwały Rady Gminy Dębica Kaszubska, która określi jej sposób wykorzystania i rozliczenia."*

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 akcie prawa miejscowego powyższych postanowień, a tym samym regulowanie treści projektów uchwał o udzielenie poszczególnym podmiotom dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach. Przepis ten nie upoważnia zatem Rady Gminy do kształtowania w uchwale w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach kwestii związanych z określeniem elementów, jakie powinna posiadać 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, 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 zakresu 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 określone w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ww. przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Dodatkowo Kolegium zauważa, że przywołane przepisy nie upoważniają rady gminy do określania w drodze uchwały *"sposobu wykorzystania i rozliczania"* udzielonej dotacji.

W toku badania przedmiotowej uchwały, Kolegium tut. Izby stwierdziło także, że w § 2 ust. 4 Rada Gminy Dębica Kaszubska zawarła następujący zapis :*"Pierwszeństwo w otrzymaniu dotacji mają podmioty, które uzyskały dotację z innego źródła na planowaną pracę konserwatorską, restauratorską lub robotę budowlaną przy zabytku."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby ustalenie pierwszeństwa w otrzymaniu dotacji dla wskazanych osób, stanowi nieuprawnione różnicowanie sytuacji prawnej potencjalnych beneficjentów dotacji ze względu na kryteria podmiotowe, co wykracza poza uprawnienia ustawowe w kwestiach zasad udzielania dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich i restauratorskich z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami organ stanowiący gminy upoważniony został do określenia trybu i zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Zdaniem Kolegium tut. Izby tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji oznacza wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający się o dotację, jak i podmiot udzielający dotacji. Określając tryb postępowania organ stanowiący ustala wymogi formalne, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. Przez zasady udzielania dotacji celowej należy natomiast rozumieć reguły stanowiące podstawę do ubiegania się o dotację, w tym wskazanie objętych dotowaniem zadań oraz określenie kryteriów wyboru inwestycji, a także postanowienia określające wysokość dotacji.

W ocenie Kolegium tut. Izby podejmując uchwałę na podstawie ww. przepisu rada gminy nie może jednak wprowadzać kryteriów podmiotowych, uzależniających przyznanie dotacji od spełnienia określonych warunków, niezwiązanych z przedmiotem i celem, na który ma być przyznana dotacja, a jakim jest dofinansowanie zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Po drugie, w ocenie tut. Kolegium, wyżej wymienione regulacje ustawowe nie przewidują konieczności spełnienia jakichkolwiek warunków przed złożeniem wniosku i zawarciem umowy na realizację zadania. Należy bowiem zwrócić uwagę, że dopiero po zawarciu umowy można mówić o rozpoczęciu realizacji zadania przez beneficjenta dotacji i tym samym nie ma podstaw prawnych, aby przed jego rozpoczęciem beneficjent musiał spełniać wymogi na poczet przyszłych działań w zakresie ubiegania się o dotację na zadanie realizowane w obszarze ochrony zabytków.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nie może zatem wprowadzać kryteriów różnicujących sytuację potencjalnych beneficjentów dotacji ze względu na ich konkretne cechy (tj. wcześniejsze uzyskanie dofinansowania z innego źródła), gdyż takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego.

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że ustalenie pierwszeństwa w dostępie do dotacji dla podmiotów, które uzyskały dotację z innego źródła na planowaną pracę konserwatorską, restauratorską lub robotę budowlaną przy zabytku, narusza art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), z którego wynika, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Z uwagi na to, że ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie przewiduje żadnych kryteriów dla podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, brak jest podstaw do ustanawiania przez radę gminy ograniczeń podmiotowych w tym zakresie.

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