



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 3 marca 2023 r.

Poz. 1916

UCHWAŁA NR 6/10/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 8 lutego 2023 r.

w sprawie: uchwały nr LVIII/562/23 Rady Miejskiej w Radomsku z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania, sposobów rozliczania oraz kontroli dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 9/ Radosław Hrychoreczuk |
| 2/ Beata Kaczmarek | 10/ Aneta Jakubczak |
| 3/ Roman Drozdowski | 11/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 12/ Zofia Dolewka |
| 5/ Bogdan Łągwa | 13/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 14/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Magdalena Budziarek | 15/ Anna Adamczewska. |
| 8/ Bogusław Wenus | |

Po rozpoznaniu w dniu 8 lutego 2023 roku Uchwały Nr LVIII/562/23 Rady Miejskiej w Radomsku z dnia 11 stycznia 2023 w sprawie zasad i trybu udzielania, sposobów rozliczania oraz kontroli dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa tj.: art. 71 ust. 1, art. 82 ust. 1 oraz 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) w związku z art. 221 ust. 4 i art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 z późniejszymi zmianami) oraz w związku z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U z 2016 r., poz. 283), art. 7 ust. 3 i 3a oraz art. 37 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących udzielania pomocy publicznej (Dz.U. z 2021 r., poz. 743), art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461), stwierdza się nieważność Uchwały Nr LVIII/562/23 Rady Miejskiej w Radomsku z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania, sposobów rozliczania oraz kontroli dotacji na prace konserwatorskie,

restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Uzasadnienie

W dniu 11 stycznia 2023 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała Nr LVIII/562/23 Rady Miejskiej w Radomsku z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania, sposobów rozliczania oraz kontroli dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (zwana dalej Uchwałą).

Na posiedzeniu w dniu 8 lutego bieżącego roku, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło i zważyło, co następuje:

W podstawie prawnej Uchwały zostały powołane art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023r. poz. 40), w związku z art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840), art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, 1079, 1692, 1725, 1747, 1768, 1964, 2414), art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), z zaznaczeniem podjęcia Uchwały w wykonaniu § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

W § 1 Uchwały Rada Miejska postanowiła, co następuje: „Określa się zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków”. O zasadach i trybie udzielania dotacji, ale też o sposobach rozliczania i kontroli dotacji jest ponadto mowa w tytule uchwały, natomiast nie ma w Uchwale postanowień merytorycznych w zakresie sposobu rozliczenia i kontroli dotacji. Kolegium Izby zauważa niespójność tytułu oraz treści aktu prawnego. W ocenie Kolegium Izby mimo braku stosownych uregulowań w treści normatywnej Uchwały (których wprowadzenie stanowiłoby przekroczenie kompetencji wynikających z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami) samo zawarcie w tytule uchwały postanowień, iż reguluje ona także zagadnienia z zakresu rozliczenia i kontroli może wprowadzać w błąd potencjalnego odbiorcę.

W ocenie Kolegium Izby niewątpliwie Rada Miejska jest umocowana do uregulowania zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, natomiast nie jest umocowana do uregulowania na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych trybu postępowania o udzielania tej dotacji ani też sposobu jej rozliczania i kontroli wykonywanego zadania.

Upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania przedmiotowej dotacji wynika z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym „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. Kolegium Izby przyjmuje, że w pojęciu „zasad udzielania dotacji” w rozumieniu tego przepisu mieszczą się ustalenia dotyczące tego komu mogą być udzielone dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, zasady postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia tego wniosku (zob. wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., sygn. I GSK 169/21, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. I SA/Kr 1673/10 i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 października 2019 r., sygn. I SA/Gd 782/19).

Powołany w podstawie prawnej Uchwały art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie zawiera upoważnienia do określenia trybu postępowania na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu rozliczania tej dotacji i kontroli zadania ani zasad udzielania dotacji. Umocowanie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu rozliczania dotacji oraz sposobu kontroli wykonywanego zadania zleconego, o którym jest mowa w art. 221 ust. 4 ustawy

o finansach publicznych, dotyczy innych zadań niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a ochrona zabytków mieści się w pojęciu ochrony dóbr kultury w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 16 tej ustawy. Ponadto inny jest zakres podmiotowy dotacji z art. 221 ustawy o finansach publicznych i dotacji z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis art. 221 ustawy o finansach publicznych ma zastosowanie do podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku, a dotacja udzielana na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach na zasadach określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi wsparcie dla podmiotów wymienionych w art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, posiadających wskazany ustawą tytuł prawny do zabytku. Katalog podmiotów, o których mowa w art. 71 ustawy jest znacznie szerszy niż katalog podmiotów objętych regulacją art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Wskazane różnice sprawiają, że art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie może być stosowany do dotacji, o jakich jest mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W konsekwencji Kolegium Izby uznało postanowienia § 5 Uchwały, dotyczące Komisji oceniającej złożone wnioski o udzielenie dotacji, jako regulujące tryb postępowania o udzielenie dotacji, a nie zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach, przez co wykroczone poza granice upoważnienia z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W § 2 ust. 2 pkt 2 Uchwały Rada Miejska postanowiła, że „dotacja może być udzielona wyłącznie w przypadku posiadania przez Wnioskodawcę udziału własnego w wysokości minimum 2%”. Rada Miejska nie określiła jednak, do czego należy odnieść powyższy 2% próg. W ocenie Kolegium Izby niniejsza regulacja pozostaje w sprzeczności z §6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (dalej: z.t.p.), którego postanowienia na mocy § 143 mają zastosowanie również do aktów prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z § 6 z.t.p. przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

W § 3 ust. 1 Uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „O udzielenie dotacji mogą ubiegać się podmioty posiadające tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązującego”. W ocenie Kolegium Izby zawarte w § 3 ust. 1 uchwały określenie podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o udzielenie dotacji jest sprzeczne z art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. O dotacje na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków mogą się ubiegać te podmioty, które stosownie do art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami są zobowiązane do finansowania prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tych zabytkach, czyli osoby fizyczne i jednostki organizacyjne posiadające tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego. W konsekwencji, z ubiegania się o dotację wykluczono podmioty posiadające tytuł prawny do zabytku wynikający z stosunku zobowiązaniowego, wprowadzono zaś w to miejsce uprawnienie dla podmiotów posiadających tytuł prawny do zabytku wynikający ze „stosunku zobowiązującego”, przez co zastosowano kryterium podmiotowe nieznanne ustawie.

W § 3 ust. 3 Uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „Do wniosku o udzielenie dotacji, o którym mowa w ust. 2 należy dołączyć dokumenty wyszczególnione w formularzu wniosku”, zaś w § 5 ust. 3 wskazano, iż: „Podstawę pracy Komisji stanowią wnioski złożone w terminie określonym w § 3 ust. 5. Wnioski złożone po terminie, niekompletne lub złożone przez podmioty nieuprawnione podlegają odrzuceniu”. Rada Miejska załącznikiem nr 1 do Uchwały ustaliła wzór wniosku o udzielenie dotacji. W punkcie V wzoru wniosku Rada wyspecyfikowała listę załączników, które należy złożyć wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji. Załączniki podzielono na obligatoryjne (wyszczególnione w punktach: 1, 2, 4, 5), zależne od posiadanych dokumentów (w punkcie 3, podpunktach: a, b, c) oraz składane o ile dotyczą wniosku (w punkcie 6). Dodatkowo w punkcie 8 Rada wskazała, że do wniosku dołącza się *inne załączniki oraz ewentualne rekomendacje i opinie (podać jakie)*. Kolegium Izby uznało, że Rada Miejska nie wskazała, czy inne załączniki mają charakter obligatoryjny czy fakultatywny, oraz czy ich dołączenie lub niedołączenie do wniosku spełnia wymóg jego kompletności. Z tego względu powyższe postanowienia naruszają § 6 z.t.p..

W § 3 ust. 4 Uchwały Rada Miejska postanowiła, że „Wnioskodawca może złożyć wniosek o dotację w jednej z trzech kategorii: 1) do 150.000 złotych brutto; 2) do 500.000 złotych brutto; 3) do 3.500.000 złotych brutto”.

Rada Miejska nie określiła jednak, do czego należy odnieść powyższe progi określając je w kwotach brutto. W ocenie Kolegium Izby ta regulacja nie wyraża intencji prawodawcy miejscowego dokładnie i w sposób zrozumiały dla jej adresatów, przez co narusza § 6 z.t.p..

§ 4 Uchwały otrzymał następujące brzmienie: „*Rada Miejska w Radomsku upoważnia Prezydenta Miasta Radomska do przeprowadzenia procedury wyłonienia nie więcej niż 7 wniosków skierowanych do ubiegania się przez Gminę Miasto Radomsko o dofinansowanie na udzielenie dotacji w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków*”. Z kolei w § 5 ust. 6 Uchwały upoważniono Prezydenta Miasta Radomska do akceptacji wyników oceny wniosków, której dokonała Komisja powołana przez Prezydenta. W ocenie Kolegium Izby te postanowienia są sprzeczne z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi m.in., że 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. Skoro ustawodawca przyznał radzie prawo decydowania o przyznaniu dotacji, to dokonuje ona tego samodzielnie. Uchwała nie może wprowadzać postanowień, zgodnie z którymi decyzja rady w przedmiocie przyznania dotacji uzależniona jest od uprzedniej decyzji organu wykonawczego. Uchwała rady nie może więc upoważniać organu wykonawczego do negatywnej selekcji wniosków o przyznanie dotacji, gdyż w ten sposób dochodzi do naruszenia wyłącznej kompetencji organu stanowiącego w przedmiocie udzielania dotacji. Do zadań organu wykonawczego należą jedynie czynności techniczno-administracyjne, takie jak zebranie wniosków, dokonanie ich sprawdzenia pod względem formalnym i przedstawienie ich radzie, która samodzielnie podejmie decyzję w sprawie udzielenia dotacji. Stanowisko co do sprzeczności z prawem postanowienia uchwały, mocą którego udzielenie przez radę gminy dotacji na prace przy zabytkach zostało uzależnione od wniosku wójta, zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 kwietnia 2013 r., sygn. I SA/Kr 83/13, i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 27 kwietnia 2017 r. sygn. IV SA/Po 160/17.

W § 6 ust. 1 Uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „*Prezes Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego przyznaje wstępne promesy na udzielenie dotacji na wybrane zadania inwestycyjne*”. Wprowadzenie tej regulacji do uchwały nie znajduje, zdaniem Kolegium Izby, umocowania w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Akt prawa miejscowego nie może przyznawać kompetencji Prezesowi Rady Ministrów czy Bankowi Gospodarstwa Krajowego w jakimkolwiek zakresie. Nie jest też rolą aktu prawa miejscowego informowanie o kompetencjach organów władzy publicznej i podmiotów wykonujących na ich zlecenie funkcje z zakresu administracji publicznej. Stosownie do § 11 z.t.p., który z mocy § 143 ma zastosowanie również do projektów aktów prawa miejscowego, w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych.

W § 7 oraz § 8 Uchwały Rada Miejska zawarła postanowienia dotyczące procedury wyłonienia wykonawcy prac przy zabytku (w tym w zakresie obowiązku stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych) oraz nałożyła na wnioskodawcę obowiązki informacyjne względem Gminy, tj. o ewentualnym braku obowiązku stosowania przepisów prawa zamówień publicznych, o ogłoszeniu zamówienia na wykonanie prac przy zabytku i o dokonaniu wyboru wykonawcy. W ocenie Kolegium Izby postanowienia te nie mieszczą się w pojęciu „zasad udzielania dotacji”, o jakim jest mowa w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ponadto Kolegium Izby zauważa, że akt prawa miejscowego nie może nakładać na adresatów tego aktu obowiązku stosowania przepisów wynikających z aktów wyższego rzędu, w tym przypadku z ustawy, czego przykładem jest § 7 ust. 2 Uchwały: „*Postępowanie, o którym mowa w ust. 1 (tj. mające na celu wyłonienie Wykonawcy) powinno być przeprowadzone (...) zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, jeżeli przepisy tej ustawy znajdują zastosowanie w stosunku do Wnioskodawcy*”. W ocenie Kolegium Izby postanowienia regulujące obowiązki beneficjenta dotacji mogą być zawarte w umowie dotacyjnej zawartej między gminą a beneficjentem.

W § 9 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. 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 § 10 ust. 1 Uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „*Podpisanie umowy o przyznanie dotacji jest warunkiem umożliwiającym podpisanie umowy na wykonanie prac z Wykonawcą przez Beneficjenta dotacji*”. Ta regulacja w ocenie Kolegium Izby nie znajduje umocowania w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż ingeruje w stosunki cywilnoprawne między beneficjentem dotacji a wykonawcą

W § 11 Uchwały Rada Miejska zamieściła następujące odesłanie: „*W sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą zastosowanie ma uchwała nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wraz z załącznikami oraz Regulamin Naboru Wniosków o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków*”. Kolegium Izby podkreśla, że organ wykonujący kompetencję prawotwórczą nie jest umocowany do wprowadzania odesłań do aktów, uchwał, wytycznych lub programów, które nie są przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Jedynie wyjątkowo można dokonywać takich zabiegów jak odesłania, ale w zakresie zgodnym z § 156 z.t.p.. W uchwale mogłyby zatem znaleźć się odesłania ale jedynie do przepisów prawnych, do których uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów zaliczyć nie można. Jeżeli wolą Rady Miejskiej było przeniesienie niektórych uregulowań wynikających z Programu należało ująć je w treści uchwały, przyjmując te postanowienia jako własne. W ocenie Kolegium Izby powyższe odesłanie narusza art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W § 13 Uchwały Rada Miejska postanowiła, że „*Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i wchodzi w życie z dniem podjęcia*”. Regulacja tej treści jest sprzeczna z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, dalej : u.o.a.n.. Powołany w podstawie prawnej Uchwały art. 5 u.o.a.n. nie reguluje zagadnienia wejścia w życie aktu normatywnego, zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące. Wbrew pogładowi wyrażonemu w uzasadnieniu Uchwały, art. 5 u.o.a.n. nie daje możliwości nadania aktowi normatywnemu „wstecznej mocy obowiązującej”, rozumianej jako wejście w życie aktu normatywnego przed jego ogłoszeniem w dzienniku urzędowym. Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego – aktem normatywnym, zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące na terenie Gminy Miasto Radomsko. Stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Przywołany przepis konstytucyjny uzależnia wprost (bezpośrednio) wejście w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego od spełnienia warunku ich ogłoszenia, a żaden inny przepis nie dopuszcza wyjątku w tym zakresie. Interpretacja art. 4 ust. 1-3 u.o.a.n. także prowadzi do wniosku, że uprzednie ogłoszenie aktu normatywnego, zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące, jest warunkiem jego wejścia w życie. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 2 u.o.a.n. w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3 (dotyczącego przepisów porządkowych, które wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia, z zastrzeżeniem wyjątków), mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Treść art. 88 ust. 1 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1-3 u.o.a.n. świadczy o tym, że akt normatywny w żadnym przypadku nie może wejść w życie przed jego ogłoszeniem w dzienniku urzędowym. Nawet wtedy, gdy jest możliwe skrócenie zasadniczego, czternastodniowego *vacatio legis* (*vacatio legis* trwa wówczas od jednego do trzynastu dni), a nawet pominięcie okresu *vacatio legis* (które w odniesieniu do aktów prawa miejscowego może mieć miejsce zgoła wyjątkowo), dzień wejścia w życie aktu normatywnego nie może być wcześniejszy niż dzień jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym. W dniu wejścia w życie aktu normatywnego, w tym aktu prawa miejscowego, powstaje obowiązek jego stosowania przez umocowane do tego organy i przestrzegania przez pozostałych adresatów, dlatego jest konieczne uprzednie ogłoszenie aktu w dzienniku urzędowym i – co do zasady – upływ odpowiedniego *vacatio legis*. Akt normatywny, który zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, przed jego ogłoszeniem we właściwym dzienniku urzędowym i upływem odpowiedniego *vacatio legis* nie może być stosowany i nie można wymagać jego przestrzegania.

Z przedstawionych powodów uregulowanie daty wejścia w życie badanej Uchwały Rady Miejskiej w Radomsku, podjętej w dniu 11 stycznia 2023 r., ogłoszonej w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 21 stycznia 2023 r., doprowadziło do braku spełnienia warunku ogłoszenia aktu prawa miejscowego przed określonym w § 13 tej uchwały dniem jej wejścia w życie oraz do niezachowania odpowiedniego *vacatio legis*.

W części II załącznika Nr 1 do Uchwały określającego wzór wniosku o udzielenie dotacji w punkcie 8 Rada Miejska wprowadziła obowiązek podania wykazu prac lub robót wykonanych przy zabytku w okresie ostatnich trzech lat, z określeniem wysokości poniesionych wydatków oraz wysokości i źródeł dofinansowania ze środków publicznych. W ocenie Kolegium Izby brak jest podstaw prawnych do uzależnienia przyznania dotacji od ilości wykonanych robót w poprzednich latach. Taka regulacja może mieć jedynie charakter informacyjny gdyż dane te nie są niezbędne do dokonania oceny, czy wnioskodawca spełnia kryteria uzyskania dotacji ani do określenia wysokości dotacji, jednakże w kontekście zapisu § 5 ust. 3 uchwały, w myśl którego wnioski niekompletne podlegają odrzuceniu, brak takiej informacji może spowodować dyskwalifikację wniosku, co czyni zasadnym uznanie, że powyższe postanowienie wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W części III załącznika Nr 1 do Uchwały określającego wzór wniosku o udzielenie dotacji w tabeli pod nazwą „Kosztorys ze względu na źródło finansowania” Rada Miejska wprowadziła obowiązek wskazania przez wnioskującego o dotację źródeł finansowania - środków własnych i środków z innych źródeł w rozbiciu na środki publiczne oraz środki od sponsorów prywatnych, z podaniem nazwy podmiotu i podstawy przyznania. Kolegium Izby podkreśla, iż Rada Miejska ustalając zasady udzielania dotacji na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie jest uprawniona do żądania podawania przez podmiot otrzymujący dotację informacji o wnioskach kierowanych do innych organów oraz o innych przyznanych środkach, w tym środkach od podmiotów spoza sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami łączna kwota dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, udzielonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, wojewódzkiego konserwatora zabytków bądź organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, nie może przekraczać wysokości 100% nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót, a zgodnie z art. 82 ust. 3 w celu zapewnienia realizacji postanowień określonych w ust. 1 organy uprawnione do udzielania dotacji prowadzą wykazy udzielonych dotacji oraz informują się wzajemnie o udzielonych dotacjach. Informacje o dotacjach niezbędne do zapewnienia, by uczynić zadość wymaganiami wynikającym z art. 82 ust. 1, pozyskuje się zatem od organów wymienionych w tym przepisie, natomiast informacje o pozostałych źródłach finansowania nie są one potrzebne do dokonania oceny, czy wnioskodawca spełnia kryteria uzyskania dotacji ani do określenia wysokości dotacji. Tymczasem w kontekście § 5 ust. 3 uchwały, w myśl którego wnioski niekompletne podlegają odrzuceniu, brak informacji o źródłach finansowania prac lub robót przy zabytku może spowodować dyskwalifikację wniosku, co czyni zasadnym uznanie, że powyższe postanowienie wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W części III załącznika Nr 1 do Uchwały określającego wzór wniosku o udzielenie dotacji, poniżej tabeli pod nazwą „Kosztorys ze względu na źródło finansowania” Rada Miejska wprowadziła obowiązek wskazania przez wnioskującego o dotację *Uwag mogących mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu*, ponadto w części IV tego załącznika Rada Miejska wprowadziła obowiązek wskazania przez wnioskującego o dotację *Dodatkowych uwag lub informacji wnioskodawcy*, nie precyzując równocześnie, czy zawarcie przez wnioskodawcę dodatkowych uwag będzie miało wpływ na rozpatrzenie i punktację wniosku. W ocenie Kolegium Izby niniejsza regulacja narusza § 6 z.t.p..

W części V załącznika Nr 1 do Uchwały określającego wzór wniosku o udzielenie dotacji w punkcie 7 Rada Miejska wprowadziła obowiązek załączenia do wniosku *Informacji o pomocy publicznej otrzymanej przed dniem złożenia wniosku, sporządzonej w zakresie i według zasad określonych w art. 37 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*. W ocenie Kolegium Izby powyższe świadczy o tym, że przedmiotowa Uchwała stanowi program pomocowy (Rada Miejska przewidziała udzielanie pomocy *de minimis*) w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Projekt badanej Uchwały nie został jednak zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, co powoduje, że Uchwała została podjęta z naruszeniem art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Zgodnie z przywołanymi przepisami projekt programu pomocowego przewidujący

udzielanie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 7 ust. 3), oraz projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa (art. 7 ust. 3a), które to podmioty w terminie 14 dni mogą przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Ponadto w ocenie Kolegium Izby ustalenie przez Radę Miejską wzoru informacji o otrzymanej pomocy de minimis oraz wzoru oświadczenia o otrzymanej pomocy de minimis w ciągu bieżącego roku budżetowego oraz dwóch poprzedzających go lat budżetowych (Załącznik nr 1 do Wniosku) nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 37 ust 1 i 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W części VI załącznika Nr 1 do Uchwały określającego wzór wniosku o udzielenie dotacji w punkcie 5 nałożono na wnioskodawcę obowiązek złożenia oświadczenia, że nie zalega z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych. W ocenie Kolegium Izby zapis ten przekracza ustawowy zakres upoważnienia, wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska w Radomsku nie posiada kompetencji do żądania złożenia oświadczenia przez wnioskodawcę, że nie zalega on z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych, gdyż ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie przewiduje możliwości żądania przez organ stanowiący składania oświadczenia tej treści. Ustawodawca nie uzależnił bowiem otrzymania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków od niezalegania z płatnościami. W konsekwencji uregulowania przyjętego przez Radę Miejską, z ubiegania się o dotację wykluczono podmioty zalegające z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych, przez co zawężono krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotację, unormowany w art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

W części VI załącznika Nr 1 do Uchwały określającego wzór wniosku o udzielenie dotacji w punkcie 7 nałożono na wnioskodawcę obowiązek złożenia oświadczenia, że jest świadomy odpowiedzialności karnej, w szczególności za złożenie podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu albo za złożenie nierzetelnego pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania dofinansowania, wynikającej z art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny. W ocenie Kolegium Izby wymaganie złożenia przez ubiegającego się o przyznanie dotacji powyższego oświadczenia wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis ten, jak również żaden inny przepis tej ustawy, nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący gminy na podmiot ubiegający się o przyznanie dotacji obowiązku składania oświadczenia o znajomości przepisów ustawy kodeksu karnego w zakresie ponoszenia odpowiedzialności za podanie danych niezgodnych z rzeczywistością. Nałożenie takiego obowiązku na składającego wniosek może mieć miejsce wyłącznie wtedy, gdy przepis ustawy taką możliwość przewiduje. W wyroku z dnia 4 marca 2015 r., sygn. akt I SA/Kr 52/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie podkreślił, że: „*Śluszne jest zatem stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas - w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji – możliwym byłoby odwołanie się przez organ do pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), czy złożenia oświadczenia o posiadaniu wiedzy odnośnie do takiej odpowiedzialności. Wskazane przepisy ustawy o podatku rolnym, o podatku leśnym o podatkach i opłatach lokalnych nie przewidują takiej możliwości, zaś ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego gminy nie można domniemywać.*” W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, której art. 81 ust. 1 stanowił podstawę podjęcia badanej uchwały, również nie przewidziano takiej możliwości stąd uznać należy, że obowiązek wynikający z pkt 7 części VI załącznika Nr 1 nałożony został na wnioskujących o dotację bez podstawy prawnej.

W punkcie 5 „Karty Oceny Merytorycznej” stanowiącej załącznik nr 3 do Uchwały Rada Miejska postanowiła o wyznaczeniu kryteriów punktowych za zaangażowanie finansowe wnioskodawcy. Kolegium Izby zwraca uwagę na nieprawidłowe ujęcie procentowych progów zaangażowania finansowego, gdyż nie zostały ukształtowane w sposób prawidłowy. Za 2% zaangażowania finansowego wnioskodawcy można równocześnie otrzymać 0 albo 2 punkty. Powyższe postanowienia naruszają § 6 z.t.p..

Ponadto Kolegium dostrzega błąd w punkcie 3 „Karty Oceny Formalnej” stanowiącej załącznik nr 2 do Uchwały, w którym jako kryterium oceny formalnej ujęto wpis obiektu do rejestru zabytków województwa dolnośląskiego.

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