



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 2 marca 2023 r.

Poz. 1292

U C H W A Ł A Nr IX/491/2023

z dnia 28 lutego 2023 r.

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Rzeszowie**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w sprawie zgodności z prawem uchwały **Nr LII/567/2023 Rady Gminy Dębica** z dnia 31 stycznia 2023 roku w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków – działając na podstawie art.11 ust.1 pkt 4, art.18a ust.3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1668) **stwierdza nieważność przedmiotowej uchwały w całości.**

UZASADNIENIE

W dniu 1 lutego 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynęła uchwała Nr LII/567/2023 Rady Gminy Dębica z dnia 31 stycznia 2023 roku w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. W dniu 14 lutego 2023 r. uchwałą Nr VII/400/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie postanowiło o wszczęciu w sprawie przedmiotowej uchwały postępowania nadzorczego.

Rada Gminy Dębica działając na podstawie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 i art. 58 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40), art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461), art. 81 ustawy 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 (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.) w związku z Uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (RM-06111-230-22), określiła zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, znajdującym się na terenie Gminy Dębica, wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie badając uchwałę w trybie nadzoru stwierdziło, co następuje.

Zgodnie z § 3 ust. 6 i 7 załącznika do uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. określającego szczegółowe zasady i tryb udzielania dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w przypadku dofinansowania stanowiącego pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, pomoc taka może być udzielana jako:

1) pomoc *de minimis* na warunkach określonych w szczególności w rozporządzeniu Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz.Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 1, ze zm.);

2) pomoc inwestycyjna na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, do której mają zastosowanie przepisy rozporządzenia Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1 ze zm.), zgodnie z warunkami, o których mowa w art. 53 tego rozporządzenia.

W przypadku, o którym mowa w ust. 6, podmiotami udzielającymi pomocy są gminy, powiaty, województwa. Jednostki te dokonują oceny warunków dopuszczalności pomocy, o której mowa w ust. 6, oraz są odpowiedzialne za wykonywanie innych zadań podmiotów udzielających pomocy, o których mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 743 oraz z 2022 r. poz. 807), w szczególności zobowiązane są do odbierania od podmiotów ubiegających się o udzielenie pomocy *de minimis*:

1) wszystkich zaświadczeń o pomocy *de minimis* lub pomocy *de minimis* w rolnictwie i w rybołówstwie, jakie otrzymały w roku, w którym ubiegają się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie oraz

2) informacji określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* (Dz.U. poz. 311, z 2013 r. poz. 276 oraz z 2014 r. poz. 1543).

Dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków stanowić może pomoc publiczną. Mimo to badana uchwała nie zawiera postanowień regulujących jej udzielanie, ani nie wyłącza przedsiębiorców z kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację. Projekt uchwały nie został zgłoszony do zaopiniowania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ani przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wbrew przepisom art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, które stanowią, że projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy, natomiast projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Niezamieszczenie w uchwale w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków przepisów regulujących udzielanie dotacji, mogących stanowić pomoc publiczną, w sytuacji gdy o dotacje mogą ubiegać się również przedsiębiorcy, stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Obowiązek przedkładania projektów uchwał, zdaniem Kolegium Izby, stanowi niezbędny element procedury podejmowania uchwał przewidujących udzielenie pomocy *de minimis*. Warunkiem ważności, czy też legalności uchwały, jest nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, wyznaczającym granice przyjmowanej regulacji, ale również uchwalenie aktu w określonej przepisami procedurze.

W podjętej uchwale Rada Gminy Dębica postanowiła w § 2 ust. 1 i 2, że dotacja może zostać udzielona na finansowanie nakładów koniecznych określonych w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dotacja może być udzielona w wysokości do 98% nakładów koniecznych, o których mowa w art. 77 ustawy, na wykonanie przez wnioskodawcę prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, o którym mowa w art. 8 ustawy o ochronie zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków wskazanej w art. 22 ustawy o ochronie zabytków, z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Dotacja może być udzielona wyłącznie w przypadku posiadania przez wnioskodawcę udziału własnego w wysokości minimum 2%.

Z przepisu § 2 ust. 2 uchwały Rady Gminy Dębica wynika, że dotacja może być udzielona w wysokości do 98% nakładów koniecznych, wyłącznie w przypadku posiadania przez wnioskodawcę (czyli w tym przypadku przez podmiot ubiegający się o dotację) udziału własnego w wysokości minimum 2%. Tym samym obowiązek posiadania wkładu własnego wymaganego w Rządowym Programie Odbudowy Zabytków został scedowany na beneficjenta dotacji, natomiast z uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów wynika, że udział własny w inwestycji (w tym i dotacji) zapewnia zawsze wnioskodawca, czyli jednostka samorządu terytorialnego.

Z treści § 9 ust. 3 badanej uchwały wynika, że podmiot ubiegający się o dotację jest do chwili podpisania umowy o przyznanie dotacji Wnioskodawcą, natomiast po podpisaniu tej umowy staje się Beneficjentem dotacji.

Zgodnie z § 2 uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów, dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków jest udzielane na wniosek podmiotu, o którym mowa w § 1 ust. 3 pkt 1-3 (gminy, powiatu i województwa), zwanego dalej „wnioskodawcą”, składany do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. W § 2 Regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie¹⁾ zdefiniowano pojęcia: „beneficjenta”, „beneficjenta dotacji” oraz „wnioskodawcy”. „Beneficjentem” jest jednostka samorządu terytorialnego, której zostało przyznane dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków i udzielona została promesa. „Beneficjentem dotacji” jest podmiot, któremu udzielono dotacji na podstawie art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zaś „wnioskodawcą” jest jednostka samorządu terytorialnego, która ubiega się o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Dofinansowanie może być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących między innymi udzielanie przez wnioskodawcę dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków, na nakłady konieczne, określone w art. 77 ustawy o ochronie zabytków, na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, o którym mowa w art. 8 ustawy o ochronie zabytków, lub znajdującym się w ewidencji zabytków wskazanej w art. 22 ustawy o ochronie zabytków (§ 3 ust. 2 pkt 2 uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów). Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków może być przyznane w wysokości nie wyższej niż 98% dotacji, o której mowa w § 3 ust. 2 pkt 2, wyłącznie w przypadku posiadania przez wnioskodawcę udziału własnego na realizację zadania inwestycyjnego, o którym mowa w § 3 ust. 2, w wysokości nie niższej niż różnica między wartością dotacji określonej w § 3 ust. 2 pkt 2 a wysokością dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

W ocenie Kolegium w uchwale Rady Gminy Dębica nadano inne znaczenie pojęciom: „wnioskodawca” i „beneficjent dotacji” niż wynikające z uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów. Niespójność terminologiczna skutkuje w tym przypadku nałożeniem na beneficjenta dotacji obowiązku zapewnienia udziału własnego, który jest warunkiem uzyskania dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Zgodnie z § 143 w związku z § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale I w rozdziałach 1-7.

W § 6 ust. 1 uchwały postanowiono, że Prezes Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego przyznaje wstępne promesy na udzielenie dotacji na wybrane zadania inwestycyjne. W świetle art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 cytowanej ustawy, do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Nałożenie na Prezesa Rady Ministrów przez Radę Gminy Dębica obowiązku przyznania wstępnych promes nie znajduje podstaw prawnych. Przywołane w podstawie prawnej uchwały przepisy prawa nie przyznają radzie gminy kompetencji do podjęcia uchwały w powyższym zakresie.

Uchwała Rady Gminy Dębica w powyższym zakresie została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa, wykracza bowiem poza zakres upoważnienia ustawowego ujętego w art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, a także w stopniu istotnym narusza przepisy art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Powyższe stanowi dodatkowo o naruszeniu zasady legalizmu, określonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), nakazującej działania na podstawie i w granicach prawa.

W § 9 ust. 2 uchwały ustalono, że umowa o przyznanie dotacji określać będzie co najmniej: szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana oraz termin jego wykonania; wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności; termin wykorzystania dotacji; tryb kontroli

¹⁾ https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Fundusze_i_programy/Polski_Lad/Odbudowa_zabytkow/Regula_min_odbudowa_zabytkow_23112022.pdf

wykonywania zadania; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji; zasady promocji.

W ocenie Kolegium Izby powyższe postanowienia uchwały w sposób istotny naruszają przepisy § 6 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którymi przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale I w rozdziałach 1-7. Nadto użycie nieostrego sformułowania „co najmniej” oznacza, że Rada Gminy Dębica scedowała kompetencję do określenia elementów umowy na Wójta Gminy Dębica, mimo że art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nakłada na organ stanowiący obowiązek określenia zasad udzielania dotacji w trybie określonym odrębnymi przepisami.

Zgodnie z postanowieniami § 11 uchwały, 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. Wskazanie uchwały Rady Ministrów jako źródła prawa powszechnie obowiązującego obarczone jest istotną sprzecznością z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który jako źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej wymienia: Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Stanowi również, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

W § 14 badanej uchwały postanowiono, że wchodzi ona w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. W myśl postanowień art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Uchwała w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, jest aktem prawa miejscowego, stanowionym przez radę gminy, wobec czego stosuje się do niej zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określone w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Z art. 4 cytowanej ustawy wynika, że 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z wyjątkiem przepisów porządkowych, mogą wchodzić w życie w terminach krótszych 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.

Powyższy przepis ustanawia minimalny okres czasu między urzędowym ogłoszeniem aktu zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące a jego wejściem w życie, czyli początkiem obowiązywania norm w nim ustanowionych. Pozwala on również organowi stanowiącemu prawo miejscowe na ustalenie terminu dłuższego. Od woli organu stanowiącego zależy, czy okres od ogłoszenia aktu do jego wejścia w życie będzie równy okresowi minimalnemu, czy dłuższy, czy też, w uzasadnionych przypadkach, krótszy. Regulacja zawarta w § 14 badanej uchwały w sposób istotny narusza przepis art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Rada Gminy Dębica nie mogła postanowić o wejściu w życie badanej uchwały z dniem ogłoszenia w publikatorze, ponieważ nie zaistniał ważny interes państwa wymagający natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego, przy równoczesnej zgodności zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w terminie 30 dni od doręczenia niniejszej uchwały.

Zbigniew K. Wójcik

Prezes