



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 marca 2023 r.

Poz. 1869

U C H W A Ł A Nr XII/623/2023

z dnia 28 marca 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 LXII/488/2023 Rady Miejskiej w Cieszanowie** z dnia 24 lutego 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 uchwały Nr LXII/488/2023 Rady Miejskiej w Cieszanowie z dnia 24 lutego 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 całości** z powodu naruszenia postanowień: art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 743); § 143 w związku z § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 283); art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.); 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); oraz braku spójności z Uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (RM-06111-230-22).

UZASADNIENIE

W dniu 24 lutego 2023 r. Rada Miejska w Cieszanowie podjęła uchwałę Nr LXII/488/2023 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. Uchwała powyższa wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie dnia 27 lutego 2023 r.

W dniu 14 marca 2023 r. uchwałą Nr X/528/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie postanowiło o wszczęciu w sprawie przedmiotowej uchwały postępowania nadzorczego.

Rada Miejska w Cieszanowie 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 aktówprawnych (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 Cieszanów, 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, z późn. 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 z późn. zm.), zgodnie z warunkami, o których mowa w art. 53 tego rozporządzenia. W przypadku, o którym mowa w ust. 6, podmiotami udzielającymi pomocy są jednostki wskazane w § 1 ust. 3 uchwały. 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: 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 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). Jak wynika z powyższego dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków stanowić może pomoc publiczną. Mimo to badana uchwała nie zawiera postanowień regulujących jej udzielanie, a projekt uchwały nie został zgłoszony do zaopiniowania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ani przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Przepisy art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej 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, mogącej 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 jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, wyznaczającym granice przyjmowanej regulacji oraz uchwalenie aktu w określonej przepisami procedurze.

W podjętej uchwale Rada Miejska w Cieszanowie postanowiła w § 2 ust. 2 pkt 1, 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 100% 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.

Ustalenie, że dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wyniesie do 100 % nakładów koniecznych pozostaje w sprzeczności z § 4 ust.1 pkt 1 uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Zgodnie bowiem z powyższym przepisem z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków dofinansowanie może być przyznane w wysokości nie wyższej niż 98% dotacji .

Ponadto w załączniku Nr 1 do uchwały stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków w pkt. 9 przewidziano wkład własny beneficjenta dotacji, a w załączniku Nr 3 stanowiącym wzór karty oceny merytorycznej w pkt 5 przewidziano dodatkową punktację za zaangażowanie finansowe wnioskodawcy (czyli beneficjenta dotacji) .

Z powyższych zapisów wynika, że 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. Zgodnie bowiem z § 4 ust.1 pkt 2 uchwały Rady Ministrów dofinansowanie może być przyznane wyłącznie w przypadku posiadania przez wnioskodawcę (Gminę) udziału własnego na realizację zadania inwestycyjnego w wysokości nie niższej niż różnica między wartością dotacji a wysokością dofinansowania z Programu.

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 dofinansowanie 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).

W ocenie Kolegium w uchwale Rady Miejskiej w Cieszanowie nadano inne znaczenie pojęciom: „wnioskodawca” i „beneficjent dotacji” niż wynikające z uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów. Zgodnie zaś 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 Miejską w Cieszanowie 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 Miejskiej w Cieszanowie 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 wykonywania zadania; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji; zasady promocji.

Powyższe postanowienia uchwały w sposób istotny naruszają przepisy § 6 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” gdyż nie wyrażają intencji prawodawcy dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów tego przepisu. Użycie nieostrego sformułowania „co najmniej” oznacza, że Rada Miejska w Cieszanowie sędowała kompetencję do określenia elementów umowy na Burmistrza Miasta, 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 Miejska w Cieszanowie 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 z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Na niniejszą uchwałę przysługuje Gminie 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