



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia piątek, 28 kwietnia 2023 r.

Poz. 2461

U C H W A Ł A Nr XIV/726/2023

z dnia 25 kwietnia 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 LXXII/768/2023 Rady Miasta Tarnobrzega** z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji współfinansowanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Miasta Tarnobrzega – 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 LXXII/768/2023 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji współfinansowanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Miasta Tarnobrzega – **w całości** z powodu istotnego naruszenia:

- art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j.: Dz. U. z 2022 r. poz. 840) z powodu braku regulacji obejmujących etap „naboru wstępnych zgłoszeń o udzielenie dotacji współfinansowanej z Rządowego Programu odbudowy zabytków”,

- art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), poprzez uniemożliwienie złożenia wniosku o udzielenie dotacji przez wszystkie podmioty, uprawnione na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,

- § 6 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j.: Dz.U. z 2016 r. poz. 283), poprzez dokonywanie oceny złożonych dokumentów w ograniczonym kręgu podmiotów, wyłonionych w wyniku procedury nieuregulowanej w uchwale Rady Miasta Tarnobrzega, co w sposób niezrozumiały dla adresatów wyraża intencje lokalnego prawodawcy.

UZASADNIENIE

W dniu 29 marca 2023 r. Rada Miasta Tarnobrzega podjęła uchwałę Nr LXXII/768/2023 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji współfinansowanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Miasta Tarnobrzega. Uchwała powyższa wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie dnia 30 marca 2023 r.

W dniu 14 kwietnia 2023 r. uchwałą Nr XIII/665/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie postanowiło o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie przedmiotowej uchwały. Jednocześnie poinformowano Miasto o terminie posiedzenia Kolegium Izby, na którym będzie rozpatrywana sprawa przedmiotowej uchwały oraz o możliwości uczestniczenia w nim upoważnionego przedstawiciela.

Przedstawiciele Miasta skorzystali z tego uprawnienia uczestnicząc w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 25 kwietnia 2023 r. i przedstawili stosowne wyjaśnienia. Ponadto dnia 24 kwietnia 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynęło pismo Prezydenta Miasta znak RMF-II.041/60/2023 z dnia 21 kwietnia 2023 r. zawierające wyjaśnienia do powyższej uchwały.

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

Rada Miasta Tarnobrzega działając na podstawie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40) w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, po uprzednim zgłoszeniu projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, określiła zasady udzielania dotacji współfinansowanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Miasta Tarnobrzega.

W § 3 uchwały postanowiono, że o dotację mogą ubiegać się podmioty posiadające tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego. Jednocześnie w § 8 zawężono określony w § 3 krąg podmiotów do tych, na których planowane do zrealizowania zadania inwestycyjne Miasto Tarnobrzeg uzyskało wstępną promesę dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Zgodnie z postanowieniami uchwały tylko te podmioty, składają - w trybie określonym w uchwale - wniosek o udzielenie dotacji.

Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie z urzędu znany jest fakt, że uchwałą LXXII/767/2023 z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie uchylecia uchwały w sprawie zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Miasta Tarnobrzega na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Gminy Tarnobrzeg, Rada Miasta Tarnobrzega uchyliła uchwałę Nr L/535/2017 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Miasta Tarnobrzega na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Gminy Tarnobrzeg. Z uzasadnienia uchwały wynika, że Miasto Tarnobrzeg zamierza udzielać dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków korzystając z dofinansowania do dotacji udzielanego w ramach kolejnych edycji Rządowego Programu Ochrony Zabytków, co będzie przedmiotem odrębnej uchwały dotyczącej udzielania dotacji ze środków tego programu. Tak więc uchwałą Nr LXXII/768/2023 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji współfinansowanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Miasta Tarnobrzega miałyby mieć zastosowanie zarówno do dotacji udzielanych w roku 2023 r., jak i w ramach przyszłych edycji programu.

W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że procedowanie mające na celu udzielenie dotacji z programu w roku 2023 przebiegało w następujący sposób:

1. W dniu 10 stycznia 2023 r. w Biuletynie Informacji Publicznej zostało zamieszczone ogłoszenie Prezydenta Miasta Tarnobrzega o naborze wstępnych zgłoszeń o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

(<https://bip.tarnobrzeg.pl/artypk/21/3040/ogloszenie-prezydenta-miasta-tarnobrzega-o-naborze-wstepnych-zgloszen-o-dofinansowanie-z-rzadowego-programu-odbudowy-zabytkow>).

2. W dniu 30 stycznia 2023 r. w BIP została zamieszczona informacja o wyborze wstępnych zgłoszeń o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Wynika z niej, że do dofinansowania wybrano wszystkie sześć zgłoszeń.

(<https://bip.tarnobrzeg.pl/artypk/21/3107/informacja-o-wyborze-wstepnych-zgloszen-o-dofinansowanie-z-rzadowego-programu-odbudowy-zabytkow>)

3. W dniu 15 lutego 2023 r. w BIP zamieszczono ogłoszenie Prezydenta Miasta Tarnobrzega o uzupełniającym naborze wstępnych zgłoszeń o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

(<https://bip.tarnobrzeg.pl/arttykul/21/3158/ogloszenie-prezydenta-miasta-tarnobrzega-o-uzupelniajacym-naborze-wstepnych-zgloszen-o-dofinansowanie-z-rzadowego-programu-odbudowy-zabytkow>)

4.W dniu 27 lutego 2023 r. w BIP zamieszczono ogłoszenie Prezydenta Miasta Tarnobrzega o unieważnieniu naboru wstępnych zgłoszeń o udzielenie dotacji z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Jako przyczynę unieważnienia naboru wskazano „zmianę w interpretacji zasad składania wniosków o dofinansowanie z Rządowego Programu Ochrony Zabytków”.

(<https://bip.tarnobrzeg.pl/arttykul/21/3182/ogloszenie-o-uniewaznieniu-naboru-wstepnych-zgloszen-o-udzielenie-dotacji-z-rzadowego-programu-odbudowy-zabytkow-na-prace-konserwatorskie-restauratorskie-lub-roboty-budowlane-przy-zabytku-wpisanym-do-rejestru-zabytkow-lub-znajdujacym-sie-w-gminnej-ewidencji-zabytkow>)

5.W dniu 27 lutego 2023 r. w BIP zamieszczono ogłoszenie Prezydenta Miasta Tarnobrzega o odwołaniu naboru uzupełniającego wstępnych zgłoszeń o udzielenie dotacji z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Jako przyczynę odwołania naboru uzupełniającego wskazano „zmianę w interpretacji zasad składania wniosków o dofinansowanie z Rządowego Programu Ochrony Zabytków”.

(<https://bip.tarnobrzeg.pl/arttykul/21/3183/ogloszenie-o-odwolaniu-naboru-uzupelniajacego-wstepnych-zgloszen-o-udzielenie-dotacji-z-rzadowego-programu-odbudowy-zabytkow-na-prace-konserwatorskie-restauratorskie-lub-roboty-budowlane-przy-zabytku-wpisanym-do-rejestru-zabytkow-lub-znajdujacym-sie-w-gminnej-ewidencji-zabytkow>)

6.W dniu 28 lutego 2023 r. w BIP zamieszczono ogłoszenie Prezydenta Miasta Tarnobrzega o naborze wstępnych zgłoszeń o udzielenie dotacji z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

(<https://bip.tarnobrzeg.pl/arttykul/21/3201/ogloszenie-prezydenta-miasta-tarnobrzega-o-naborze-wstepnych-zgloszen-o-udzielenie-dotacji-wspolfinansowanej-z-rzadowego-programu-odbudowy-zabytkow-na-prace-konserwatorskie-restauratorskie-lub-roboty-budowlane-przy-zabytku-wpisanym-do-rejestru-zabytkow-lub-znajdujacym-sie-w-gminnej-ewidencji-zabytkow>)

7.W dniu 16 marca 2023 r. w BIP zamieszczono informację o wyborze wstępnych zgłoszeń o udzielenie dotacji współfinansowanej z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Wynika z niej, że do złożenia o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wybrano siedem z dziesięciu zgłoszeń.

(<https://bip.tarnobrzeg.pl/arttykul/21/3252/informacja-o-wyborze-wstepnych-zgloszen-o-udzielenie-dotacji-wspolfinansowanej-z-rzadowego-programu-odbudowy-zabytkow>)

W ogłoszeniach o naborze określano m.in. zasady składania wstępnych zgłoszeń (w jakich kategoriach mogą być zgłoszone, gdzie, w jakim terminie. W załączniku do ogłoszenia określano wymogi formalne zgłoszenia, zawarte we wzorze wstępnego zgłoszenia), zasady wyboru wstępnych zgłoszeń (kto dokonuje oceny, kryteria oceny ofert, brak możliwości odwołania od wstępnej oceny), warunki podpisania umowy, termin i warunki realizacji zadania, rozstrzygnięcie o naborze.

Kryteria oceny ofert określone w ogłoszeniach były następnie powielane w załącznikach do zarządzeń Prezydenta Miasta Tarnobrzega w sprawie powołania komisji do opiniowania wstępnych zgłoszeń. Zarządzenia były każdorazowo podejmowane po ogłoszeniu naboru, tj. odpowiednio: 18 stycznia 2023 r. (dotyczy naboru ogłoszonego 10 stycznia 2023 r.), 20 lutego 2023 r. (dotyczy naboru uzupełniającego ogłoszonego 15 lutego 2023 r.) i 1 marca 2023 r. (dotyczy naboru ogłoszonego 28 lutego 2023 r.).

W uchwale Nr LXXII/768/2023 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji współfinansowanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Miasta Tarnobrzega, Rada Miasta postanowiła, że dopiero po uzyskaniu przez Miasto wstępnej promesy zostanie ogłoszony nabór wniosków o dotację i przeprowadzona ich ocena formalna i merytoryczna. Ocena formalna sprowadza się do weryfikacji kompletności załączników, tj. potwierdzenie

posiadania tytułu prawnego do zabytku, decyzji o wpisie do rejestru zabytków, zgody współwłaścicieli lub współużytkowników wieczystych na ubieganie się o dotację, harmonogramu realizacji prac oraz dokumentacji fotograficznej stanu zachowania zabytku i zaświadczeń dotyczących pomocy *de minimis* lub *de minimis* w rolnictwie i rybołówstwie. Merytoryczna ocena wniosku odbywa się w oparciu o ustalone w uchwale kryteria, którym przypisana jest określona punktacja. Ocena ta dokonuje się w ograniczonym kręgu podmiotów, wyłonionych wcześniej w wyniku procedury nieuregulowanej w uchwale Rady Miasta. Ocena dotyczy zadań, na dofinansowanie których Miasto uzyskało już wstępną promesę. Zgodnie z postanowieniami uchwały decyzję o udzieleniu dotacji podejmuje Rada Miasta Tarnobrzega, po wejściu w życie promesy, poprzez stosowne postanowienia zawarte w uchwale budżetowej na dany rok budżetowy, lub - jeżeli zadanie ma być realizowane w okresie dłuższym niż rok - w wieloletniej prognozie finansowej. Decyzja ta podejmowana jest po wejściu w życie promesy dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Według wyjaśnień upoważnionych przedstawicieli Miasta Tarnobrzega uczestniczących w posiedzeniu Kolegium, co wynika także z pisma Prezydenta Miasta znak RMF-II.041/60/2023 z dnia 21 kwietnia 2023 r., brak uregulowania w akcie prawa miejscowego procedury naboru wstępnych zgłoszeń, przy jednoczesnym zapewnieniu powszechnej dostępności do informacji dotyczących zasad naboru wstępnych zgłoszeń, nie może stanowić podstawy do formułowania zarzutu o naruszeniu zasady precyzji i komunikatywności przepisów aktów prawa miejscowego. Uchwała została sformułowana w sposób jasny i precyzyjny, a jej stosowanie nie skutkuje dyskryminacją jakichkolwiek osób uprawnionych. Tym samym spełnia wymagane standardy jednoznaczności i określoności.

Uregulowanie procedury wyłonienia zadań do dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków w uchwale Rady Miasta dotyczącej zasad udzielania dotacji z budżetu stanowiłoby, zdaniem przedstawicieli, przekroczenie normy kompetencyjnej zawartej w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a etap pozyskania środków odbywa się na podstawie art. 31 ustawy o samorządzie gminnym w ramach kierowania bieżącymi sprawami urzędu.

Jak wyjaśniono procedura naboru wstępnych zgłoszeń poprzedzająca późniejsze złożenie wniosków o dofinansowanie została przeprowadzona z zachowaniem zasady jawności i przejrzystości. Warunki naboru gwarantowały równość podmiotów mogących ubiegać się o dofinansowanie. Nie może być mowy o naruszeniu art. 43 ustawy o finansach publicznych tj. równości wobec prawa, bowiem ogłoszenie o naborze wstępnych zgłoszeń zakładało, że wszystkie podmioty, które spełniły warunki formalne mają możliwość otrzymania dofinansowania według takich samych zasad.

W zakresie zaś naruszenia § 6 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wyjaśniono, że nie należy utożsamiać oceny wstępnych zgłoszeń o dofinansowanie z oceną wniosków o dotację, gdyż każda z tych procedur służy innemu celowi. Ocena wstępnych zgłoszeń jest warunkiem uzyskania przez Miasto dofinansowania, natomiast ocena wniosków o dotację służyć ma przyznaniu przez organ stanowiący dotacji celowej z budżetu.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie zważyło, co następuje:

Uchwałą Nr 232/2022 z dnia 23 listopada 2022 r. Rada Ministrów ustanowiła Rządowy Program Odbudowy Zabytków. W § 3 ust. 2 uchwały postanowiono, że dofinansowanie z Programu 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. Zgodnie zaś z § 6 ust. 2 załącznika do uchwały podstawę przyznania przez wnioskodawcę dotacji stanowi wstępna promesa udzielona przez Bank Gospodarstwa Krajowego w oparciu o ocenę złożonych wniosków o dofinansowanie. Ponadto § 8 stanowi, że po rozstrzygnięciu przez beneficjenta dotacji postępowania zakupowego skutkującego wyborem wykonawcy lub wykonawców, wnioskodawca składa do BGK wnioski o udzielenie promesy. Promesa stanowi dla wnioskodawcy podstawę do zawarcia umowy lub umów o udzielenie dotacji beneficjentowi.

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 udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków jest aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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. Powyższy przepis stanowi materialnoprawną podstawę do podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace, o których mowa w tym przepisie, w tym także dofinansowanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

W Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., I GSK 169/21 zauważono, iż ustawodawca nie wskazał, jakie elementy winny znaleźć się w uchwale podjętej na podstawie cytowanego przepisu, jednak zgodnie ze stanowiskiem przedstawicieli doktryny – przez pojęcie „zasady” należy rozumieć normy określające, komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także wskazujące zadania, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku. (por. A. Ginter, A. Michalak, Komentarz do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; pub. Lex 2016 r.) Rada powinna stworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały.

W związku z powyższym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, dysponując kompetencją ustawową do określania zasad udzielania dotacji celowej, powinien w akcie prawa miejscowego zawrzeć regulacje dotyczące zasad udzielania dotacji na każdym etapie wyboru zadań do dofinansowania. Kolegium nie podziela argumentacji przedstawicieli Miasta, że etap "naboru wstępnych zgłoszeń o udzielenie dotacji" może odbyć się na podstawie art. 31 ustawy o samorządzie gminnym i jest etapem pozyskania środków o dofinansowanie, gdyż na etapie tym dokonuje się wstępna selekcja zadań do dofinansowania. Co więcej – w procesie wyboru zadań do dofinansowania to ten właśnie etap wydaje się być istotny, a nawet w dużej mierze decydujący o możliwości uzyskania dotacji, skoro zgodnie z postanowieniami badanej uchwały o udzielenie dotacji mogą ubiegać się wyłącznie te podmioty „na których planowane do zrealizowania zadania inwestycyjne Miasta Tarnobrzeg uzyskało wstępną promesę dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków” (§ 8 ust. 1 uchwały). Determinuje to konieczność prawnego uregulowania zasad udzielenia dotacji także w zakresie wstępnego naboru zgłoszeń. W przeciwnym razie potencjalni beneficjenci mogą być zaskakiwani takimi działaniami organu wykonawczego, jak unieważnienie dokonanego już wyboru czy odwołanie wyboru uzupełniającego wyłącznie na podstawie ogłoszenia, bez wskazania konkretnej podstawy prawnej takiego działania organu, według całkowicie swobodnego jego uznania. Niewątpliwie oddziałuje to w istotny sposób na sytuację prawną potencjalnych beneficjentów, znajdujących się poza strukturą administracji samorządowej, co – zgodnie z zasadą praworządności – wymaga uregulowania prawnego, *in concreto* w akcie prawa miejscowego.

Nie sposób przy tym przyjąć, że Prezydent Miasta Tarnobrzega organizując, w formie ogłoszeń zamieszczanych w BIP i na stronie internetowej Miasta, „nabór wstępnych zgłoszeń” działa w oparciu o przepis art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Zarówno ogłoszenie naboru (bez wyraźnej podstaw w akcie normatywnym zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące), jak i tym bardziej jego unieważnienie (już po dokonaniu wyboru zadań przewidzianych do ubiegania się o dofinansowanie), jak i odwołanie naboru uzupełniającego (także bez wyraźnego upoważnienia wynikającego z aktu prawnego powszechnie obowiązującego), bezpośrednio (w tym także potencjalnie niekorzystnie – unieważnienie i odwołanie naboru) oddziałujące na sytuację podmiotów ubiegających się o udzielenie dotacji, nie mieszczą się w pojęciu „kierowania bieżącymi sprawami gminy”. Co prawda ustawa o samorządzie gminnym nie definiuje tego pojęcia, jednakże powszechnie jako trafne uznaje się stanowisko, że „za bieżące sprawy gminy należy uznawać sprawy wymagające stałego załatwiania oraz powtarzające się, które muszą być realizowane, aby gmina mogła sprawnie i prawidłowo funkcjonować” (zob. B. Dobkowska, Uwagi nad monokratyczną strukturą organu wykonawczego gminy [w:] J. Filipek (red.), Jednostka w demokratycznym państwie prawa, s. 161). Niewątpliwie sprawy dotyczące dotacji na prace konserwatorskie i restauratorskie przy zabytkach nie wymagają stałego załatwiania (na posiedzeniu Kolegium przedstawiciele Miasta wyjaśnili, że z uwagi na brak środków co najmniej przez ostatnich 5 lat z budżetu Miasta nie były udzielane tego rodzaju dotacje, mimo funkcjonowania w obrocie prawnym uchwały określającej zasady ich

udzielania), w sposób powtarzający się. Przede wszystkim zaś sprawne i prawidłowe funkcjonowanie gminy nie zależy od udzielenia takich dotacji, czego dowodem jest wspomniany fakt ich nieudzielenia przez Miasto w ostatnich latach, co nie miało wpływu na jego funkcjonowanie.

Realizując normę kompetencyjną wyrażoną w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami organ stanowiący nie może regulować zasad przyznawania dotacji rozpoczynając od etapu, w którym na podstawie nieuregulowanych aktem prawa powszechnie obowiązującego zasad wybrane są już zadania, na które Miasto uzyskało wstępną promesę dofinansowania (zaakceptowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego). W świetle tak przyjętej konstrukcji prawa miejscowego, to organ wykonawczy będzie decydował o wyborze zadań, na które Miasto złoży wnioski o dofinansowanie i uzyska wstępne promesy, a w konsekwencji będzie w znaczący sposób wpływał na dalsze decyzje Rady zmierzające do udzielenia dotacji w ograniczonym kręgu uprawnionych. Wstępna promesa - jak wynika z uchwały 232/2022 Rady Ministrów - jest podstawą udzielenia dotacji, a nie - jak uregulowano to w uchwale Rady Miasta Tarnobrzega - podstawą do ubiegania się przez beneficjentów o dotację.

W wyniku nieuregulowania etapu naboru wstępnych zgłoszeń o udzielenie dotacji badana uchwała jako akt prawa miejscowego, zawęża krąg podmiotów uprawnionych na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami do ubiegania się o dotację. Pozostaje to w sprzeczności z art. 43 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Na podstawie powyższej delegacji ustawowej to organ stanowiący gminy zobowiązany jest do określenia zasad przyznawania dotacji dla wszystkich podmiotów spełniających warunki określone w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a nie tylko dla podmiotów wybranych wcześniej przez organ wykonawczy w procedurze nieuregulowanej w akcie prawa powszechnie obowiązującego. Potencjalny podmiot uprawniony do ubiegania się o dotację będzie poszukiwał swoich uprawnień w przepisach powszechnie obowiązujących, do których nie zalicza się ogłoszeń Prezydenta Miasta. Uprawnień wynikających z możliwości ubiegania się o dotację nie znajdzie w uchwale Rady Miasta każdy uprawniony podmiot, gdyż jej regulacje ograniczają ich krąg do konkretnych, wcześniej wybranych podmiotów. Podkreślić trzeba, że Prezydent Miasta Tarnobrzega w ogłoszeniu o naborze z 28 lutego 2023 r. wprost wskazał, że odnosi się on do wstępnych zgłoszeń o udzielenie dotacji, a nie o pozyskanie środków finansowych przez Miasto. Bez wątplenia zatem ten etap postępowania dotyczy udzielenia dotacji, powinien zatem przebiegać według zasad określonych przez organ stanowiący gminy w akcie prawa miejscowego (art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

Art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jako źródło powszechnie obowiązującego prawa 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 związku z tym, że żaden akt prawa powszechnie obowiązującego nie reguluje zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, w tym dofinansowanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, podstawą udzielenia dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być tylko uchwała organu stanowiącego będąca aktem prawa miejscowego. W sytuacji, gdy uchwała ta dotyczy dotacji dofinansowanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, powinna być ona spójna z regulacjami dotyczącymi tego programu. Podstawą jej podjęcia jest jednak ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i organ stanowiący powinien w całościowo wypełnić delegację ustawową z tej ustawy. Decyzje organu wykonawczego będące częścią procedury zmierzającej do udzielenia dotacji muszą mieć zatem podstawę w akcie prawa miejscowego uchwalonym przez organ stanowiący i być jego następstwem.

Powielenie oceny złożonych dokumentów w ograniczonym kręgu podmiotów, wyłonionych w wyniku procedury nieuregulowanej w akcie prawa powszechnie obowiązującego sprawia, że postanowienia uchwały mogą budzić niepewność wśród adresatów. Niezrozumiałe są powody, dla których podmiot, którego zadanie uzyskało wstępną promesę - musi ponownie składać wniosek podlegający kolejnej ocenie merytorycznej. Nie są znane powody, dla których podmiotowi, którego zadanie zostało zaakceptowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego do dofinansowania, po ponownej ocenie merytorycznej Rada może odmówić udzielenia dotacji. Zgodnie z postanowieniami uchwały 232/2022 Rady Ministrów, po uzyskaniu przez wnioskodawcę wstępnej promesy jedynym warunkiem do uzyskania promesy jest rozstrzygnięcie przez beneficjenta dotacji postępowania zakupowego. Wnioskodawca zapewnia przy tym wsparcie beneficjentowi dotacji w powyższych czynnościach. § 6 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia

Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” stanowi, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Nie sposób zgodzić się z wyjaśnieniami Prezydenta Miasta, że ocena wstępnych zgłoszeń o dofinansowanie i ocena wniosków o dotację są odrębnymi procedurami służącymi innemu celowi, gdyż każda z tych czynności stanowi etap zmierzający do udzielenia dotacji z budżetu.

Kolegium zgadza się ze stanowiskiem Przedstawicieli Miasta, że ze względu na krótkie terminy naboru wniosków o dofinansowanie, decyzje związane z pozyskaniem środków w obecnej edycji Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wymagały sprawnego i skutecznego działania i rozstrzygnięcia. Jednak uchwała Rady Miasta jako akt prawa miejscowego obowiązujący bezterminowo, nie może zakładać sytuacji, w której wybór wstępnych zgłoszeń o udzielenie dotacji odbywa się poza ustaloną przez Radę procedurą. Wyboru beneficjentów dotacji Rada Miejska może dokonać wyłącznie w oparciu o jednolite dla wszystkich osób ubiegających się o udzielenie dotacji zasady, które powinny być określone przez ten organ w odrębnej, kompletnej treściowo uchwale będącej aktem prawa miejscowego, podjętej na podstawie obowiązujących przepisów.

Nieuregulowanie zasad udzielenia dotacji na etapie naboru i oceny „wstępnych zgłoszeń” pozwala Prezydentowi Miasta Tarnobrzega, nieskrępowanemu regulacjami prawnymi w tym zakresie, w istocie na dowolne kształtowanie sytuacji prawnej podmiotów ubiegających się o dotację, tj. nie tylko na określanie (w drodze ogłoszeń) zasad naboru i oceny, jak również wymogów formalnych stawianych „wstępnym zgłoszeniom”, ale także na unieważnianie już rozstrzygniętych postępowań dotyczących naboru tych zgłoszeń lub odwoływanie ogłoszonych naborów (jak miało to miejsce w przypadku naborów ogłaszanych w roku 2023). Jest to nie do pogodzenia w konstytucyjną zasadą praworządności, nakazującą organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.). Z tej przyczyny naruszenie prawa określone w tiret pierwsze sentencji niniejszej uchwały jest istotne, jako niedające się pogodzić z jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego. Analogicznie, jako istotne, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie oceniło naruszenie prawa opisane w tiret drugie sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, dotyczące zawężenia kręgu podmiotów, które mogą złożyć wniosek o udzielenie dotacji. Ogranicza ono bowiem dostęp do środków publicznych (przysługujący z mocy ustawy o finansach publicznych co do zasady ogółowi podmiotów) wyłącznie do podmiotów, które złożyły „wstępne zgłoszenia” w ramach nieuregulowanych prawem reguł postępowania. Powszechny dostęp do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych jest emanacją konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, w tym równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Dlatego jego ograniczenie należało uznać za istotne naruszenie prawa. Odnosnie do naruszenia prawa opisanego w tiret trzeciej sentencji, jest ono istotne z uwagi na przyjęcie zasad procedowania, które są niezrozumiałe dla adresatów norm prawnych ustanowionych przez Radę Miasta Tarnobrzega. Wskazane naruszenie nie jest możliwe do pogodzenia z zasadą określoności przepisów prawa, jako jedną z reguł prawidłowej legislacji, wyprowadzaną z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), obejmującą w szczególności zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa. Nakazuje ona konstruować przepisy prawa w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, których to wymogów uchwała Rady Miasta Tarnobrzega będąca przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego nie spełnia.

Wobec powyższego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie uchwaliło jak w sentencji.

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