



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 12 kwietnia 2024 r.

Poz. 2008

U C H W A Ł A Nr XII/598/2024

z dnia 9 kwietnia 2024 r.

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Rzeszowie**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w sprawie zgodności z prawem uchwały **Nr 667/LXII/2024 Rady Miejskiej w Lubaczowie** z dnia 29 lutego 2024 roku w sprawie określenia warunków i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji 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 2023 r., poz. 1325)

stwierdza

nieważność uchwały Nr 667/LXII/2024 Rady Miejskiej w Lubaczowie z dnia 29 lutego 2024 roku w sprawie określenia warunków i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków – **w całości** z powodu naruszenia postanowień:

1)art.81 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1, ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tj. Dz.U. z 2022 r. poz.840) poprzez rozszerzenie kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację na zabytki o posiadaczy zabytków,

2)art.81 ust. 1 w związku art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tj. Dz.U. z 2022 r. poz.840) poprzez ustalenie wymogu załączenia do wniosku pozwolenia organu ochrony zabytków na prowadzenie prac przy zabytku wpisanym do gminnej ewidencji zabytków,

3)art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tj. Dz.U. z 2022 r. poz.840) poprzez:

–zawarcie regulacji dotyczących podstawy wypłaty dofinansowania na rzecz Gminy przez podmiot zewnętrzny oraz nałożenie na beneficjenta dotacji obowiązków pokrywania kosztów ze środków własnych co wykracza ponad kompetencję ustawową,

–niewypełnienie delegacji ustawowej poprzez brak ustalenia terminu składania wniosków o dotację,

4)art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz.483) poprzez postanowienie o stosowaniu przy przekazaniu dotacji beneficjentowi zasad określonych w uchwale Rady Ministrów, która nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego,

5)art. 88 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz.483) oraz 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) poprzez postanowienie, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia,

6)art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. Nr 2023 poz.40) w związku z powierzeniem wykonania uchwały Komisji Oświaty, Kultury i Sportu,

7)art. 33 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. Nr 2023 poz.40) w związku z postanowieniem o wykonywaniu zadań przez organ wykonawczy przy pomocy osób spoza urzędu gminy,

8)art. 220 § 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 775) poprzez wymóg przedłożenia kopii zarządzenia o wpisie obiektu do gminnej ewidencji zabytków,

9)§ 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.) poprzez ustalenie niezrozumiałych dla adresata norm w związku z:

- brakiem spójności wewnętrznej uchwały w związku z ograniczeniem kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację do „niebędących przedsiębiorcami” przy jednoczesnym zawarciu zapisów wskazujących na możliwość udzielenie pomocy de minimis oraz pomocy w rolnictwie i rybołówstwie,

- brakiem 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) w zakresie wysokości dofinansowania, ustalenia warunku wniesienia wkładu własnego przez beneficjenta dotacji i błędnego zastosowanie pojęć „beneficjent dotacji” – „wnioskodawca”,

- użycie nieostrych sformułowań „w szczególności” przy ustaleniu elementów wniosku o dotację,

- brakiem ustalenia wzoru wniosku o udzielenie dotacji mimo postanowień o jego określeniu,

UZASADNIENIE

W dniu 29 lutego 2024 r. Rada Miejska w Lubaczowie podjęła uchwałę Nr 667/LXII/2024w sprawie określenia warunków i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków. Uchwała powyższa wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie dnia 14 marca 2024 r.

W dniu 26 marca 2024 r. uchwałą Nr XI/543/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie postanowiło o wszczęciu w sprawie przedmiotowej uchwały postępowania nadzorczego.

Rada Miejska w Lubaczowie działając na podstawie art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840) w związku z art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 221 ust.4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.) określiła warunki i tryb udzielania dotacji udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków z budżetu Gminy Miejskiej Lubaczów (załącznik Nr 1 do uchwały) oraz ze środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (załącznik Nr 2 do uchwały).

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

W § 4 badanej uchwały postanowiono, że „dotacja może być udzielona po złożeniu wniosku o udzielenie dotacji celowej: 1) o której mowa w załączniku nr 1 do uchwały – osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej niebędącej przedsiębiorcą, będącej właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru zabytków lub znajdującego się w gminnej ewidencji zabytków albo posiadającej taki zabytek w trwałym zarządzie; 2) o której mowa w załączniku nr 2 do uchwały – osobie fizycznej, parafii, związkowi wyznaniowemu, a także jednostce organizacyjnej niebędącej przedsiębiorcą, będących właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru zabytków lub znajdującego się w gminnej ewidencji zabytków albo posiadających taki zabytek w trwałym zarządzie.”

Rada Miejska ustalając krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o udzielenie dotacji, postanowiła, że o dotację może ubiegać się także „posiadacz zabytku”. Ponadto w przypadku dotacji udzielanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków Rada Miejska wśród wymienionych podmiotów mogących ubiegać się o dotację dodatkowo wyodrębniła z kręgu podmiotów parafie i związki wyznaniowe.

Zgodnie z dyspozycją art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkownika wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku.

Powołany wyżej przepis określa ogólną zasadę finansowania opieki nad zabytkami przez prawnych dysponentów zabytków. Dla podmiotowego zakresu obowiązku finansowania opieki nad zabytkami nie ma znaczenia status prawny dysponenta zabytku, a jedynie to, czy przysługuje mu do niego określony tytuł prawny. Nie ma przy tym znaczenia, czy jest to tytuł prawny w postaci prawa rzeczowego, takiego jak prawo własności albo ograniczone prawo rzeczowe, np. użytkowanie, czy też w postaci prawa umownego, np. wynikającego z umowy dzierżawy. Z zestawienia tytułów prawnych wymienionych w powołanym przepisie wynika zatem, że obowiązki w zakresie finansowania opieki nad zabytkami nie obciążają faktycznych posiadaczy zabytków.

Zgodnie z art. 336 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny posiadaczem rzeczy jest ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny) jak i ten, kto nią włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad rzeczą (posiadacz zależny). Posiadanie przedstawia się zatem jako stan faktyczny określonego władztwa nad rzeczą i nie może być utożsamiane z tytułem prawnym, o którym mowa w art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Posiadanie rzeczy, w tym nieruchomości, jako faktyczne władztwo nad nimi jest niezależne od tytułu prawnego, na podstawie którego jest ono wykonywane. Z powyższego wynika, że posiadacz samoistny nie musi być właścicielem rzeczy, a więc podmiotem któremu przysługuje prawo własności do danej rzeczy. Możliwe są więc sytuacje, w których kto inny jest właścicielem rzeczy, kto inny zaś jej posiadaczem i wówczas obowiązek finansowania opieki nad zabytkiem spoczywał będzie na właścicielu.

W ramach kompetencji określonej w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami Rada nie posiadała uprawnień do modyfikacji i rozszerzania kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotacje, niż ustalony w art. 71 tej ustawy, w związku z czym zapisy § 4 badanej uchwały w sposób istotny narusza cytowany przepis.

Należy również zauważyć, że wprowadzenie możliwości udzielenia dotacji dla posiadacza zabytku jest niespójne z innym postanowieniem przedmiotowej uchwały, to jest § 3 pkt 1 ppkt 2 (załącznik 1) i § 3 pkt 1 ppkt 2 (załącznik 2), zgodnie z którym wniosek o udzielenie dotacji powinien zawierać dokument potwierdzający tytuł prawny do zabytku.

W zał. 1 § 3 pkt.1 ppkt. 4 oraz zał.2 § 9 pkt 3 ppkt 1 określono odpowiednio jako załącznik do wniosku o dotację udzielaną z budżetu Gminy oraz dokumenty które beneficjent jest obowiązany przekazać organowi udzielającemu dotacji przed podjęciem uchwały o udzieleniu dotacji dofinansowanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków m.in. „pozwolenie organu ochrony zabytków na prowadzenie prac przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków”.

Art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wymienia katalog prac i czynności przy zabytku wpisanym do rejestru wymagających pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Także art. 39 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane stanowi, że prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Z powyższych przepisów wynika, że tylko prace przy zabytku wpisanym do rejestru wymagają pozwolenie organu ochrony zabytków.

Wymóg dołączenia do wniosku takiego pozwolenia w przypadku zabytku znajdującego się w gminnej ewidencji zabytków stanowi naruszenie postanowień art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W zał. 2 § 8 pkt. 10 postanowiono, że „Wypłata dofinansowania z Programu na rzecz wnioskodawcy następuje na podstawie uzyskanej przez niego promesy”.

Ponadto w zał. 1 § 4 pkt. 3 postanowiono, że „W ramach środków własnych wnioskodawca pokrywa koszty inspektora nadzoru inwestorskiego oraz ewentualnego nadzoru autorskiego. Koszty te nie mogą zostać sfinansowane z dotacji.” Zaś w zał. 2 w „Postanowieniach ogólnych – pojęcia kluczowe” pkt 17 określono, że „środki własne – środki finansowe (...) pokrywające koszty inspektorów nadzoru i nadzoru autorskiego, bądź

archeologicznego oraz inne koszty konieczne do poniesienia przekraczające wartość dotacji” oraz w § 2 pkt. 2 ppkt 4 lit. g) określono, że „deklarowana kwota środków własnych (w PLN) – kwota posiadanych środków własnych beneficjenta dotacji(...) w tym (...) pokrywające koszty inspektorów nadzoru i nadzoru autorskiego, bądź archeologicznego oraz inne koszty konieczne do poniesienia przekraczające wartość dotacji.”

Przepis art. 81 ust. 1 ustawy stanowi kompetencje dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy. Zgodnie z tym przepisem 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. Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., nakazuje zaś działania na podstawie i w granicach prawa.

Na mocy powyższego przepisu organ stanowiący nie jest uprawniony do regulowania postanowień warunkujących wypłatę dofinansowania na rzecz Gminy przez podmioty zewnętrzne ani też do nakładania na beneficjenta dotacji obowiązków pokrywania kosztów ze środków własnych. Powyższe stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z powyższego przepisu.

W załączniku nr 1 w § 5 postanowiono, że łączną kwotę dotacji udzielonych z budżetu gminy określa każdorazowo uchwała budżetowa, a w § 6 pkt 4, że o dacie złożenia wniosku decyduje data wpływu do UM w Lubaczowie. W załączniku nr 2 w § 4-5 postanowiono, że „wnioski o udzielenie dotacji dofinansowanej z Programu należy składać do Burmistrza Miasta Lubaczowa. (...), a po zakończeniu naboru wniosków o udzielenie dotacji celowej dofinansowanej z Programu, Urząd weryfikuje kompletność i poprawność formalną złożonych wniosków.”

Cytowany wcześniej przepis art. 81 ust. 1 ustawy stanowi kompetencję dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej w trybie określonym odrębnymi przepisami. W Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., I GSK 169/21 zauważono, że 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.).

W konsekwencji postanowienia załącznika nr 1 w § 5 i załącznika nr 2 w § 4-5 przedmiotowej uchwały w brzmieniu " o dacie złożenia wniosku decyduje data wpływu " oraz „po zakończeniu naboru wniosków” przy braku ustalenia terminu składania wniosków są bezprzedmiotowe i niezrozumiałe dla ostatecznego adresata. Przy takich postanowieniach uchwały Rada powinna określić także termin składania wniosków gdyż akt prawa miejscowego powinien być kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały.

Poprzez nieustalenie terminu składania wniosków o dotację Rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zgodnie z postanowieniami zał. 2 § 10 uchwały, „Przekazanie dotacji następuje na podstawie umowy w trybie i na zasadach określonych w załączniku do uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022r. oraz wydanego na podstawie § 13 załącznika do uchwały RM Regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nakładają na organ stanowiący obowiązek ustalenia zasad udzielania dotacji, więc także jej przekazania w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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.

Wskazanie uchwały Rady Ministrów jako źródła prawa powszechnie obowiązującego obarczone jest zatem istotną sprzecznością z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W § 7 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Lubaczowie postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

Z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP wynika wprost, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z brzmieniem art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ogłaszanie aktów prawa miejscowego odbywa się na zasadach i w trybie określonym w art. 4 ust. 1 tej ustawy, gdzie ustalona została zasada, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

W świetle tego przepisu nie jest dopuszczalne zawarcie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego postanowienia końcowego o wejściu jej w życie „z dniem podjęcia”, skoro wejście w życie jest uzależnione nie tylko od uprzedniego ogłoszenia aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, ale też od upływu co najmniej czternastodniowego okresu *vacatio legis*. Nawet w przypadkach, w których jest możliwe skrócenie lub pominięcie okresu *vacatio legis*, dzień wejścia w życie aktu normatywnego nie może być wcześniejszy niż dzień jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że Rada Miejska w Lubaczowie postanowieniem o wejściu w życie uchwały z dniem podjęcia naruszyła art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a przyjęta data jej wejścia w życie "z dniem podjęcia" nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach.

W § 6 badanej uchwały postanowiono powierzyć wykonanie uchwały Komisji Oświaty, Kultury i Sportu.

W myśl art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Zapis ten określa wyłączną kompetencję wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jako organu wykonawczego gminy do wykonywania uchwał rady gminy. Wójt gminy wykonując uchwałę uprawniony i obowiązany jest do określenia m.in. osób bezpośrednio odpowiedzialnych za jej realizację. To wójt jako kierownik urzędu gminy jest uprawniony do wydawania poleceń służbowych w celu realizacji uchwał rady gminy.

Powierzenie zatem wykonania uchwały Komisji Oświaty, Kultury i Sportu pozostaje w sprzeczności z ww. przepisem ustawy o samorządzie gminnym, w którym ustawodawca jednoznacznie wskazał organ uprawniony do działania w tym zakresie.

W § 7 pkt 1 załącznika nr 1 oraz § 6 pkt 1 załącznika nr 2 postanowiono, że „wnioski o przyznanie dotacji rozpatruje Burmistrz Miasta, przy wsparciu m.in. zaproszonych ekspertów.

Z art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Wójt/Burmistrz - jako zwierzchnik służbowy pracowników urzędu gminy - ma wyłączne prawo podziału zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne urzędu gminy oraz nakładania na pracowników obowiązków związanych z realizacją uchwał Rady. Przepis ten nie wskazuje na możliwość wykonywania zadań Wójta przy pomocy zaproszonych ekspertów spoza urzędu gminy.

Postanowienie Rady o możliwości wyboru wniosków o przyznanie dotacji z udziałem osób nie będących pracownikami urzędu gminy narusza postanowienia art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W zał 1 § 3 pkt 1 ppkt 1 postanowiono, że do wniosku należy dołączyć oryginał lub kopię decyzji/zarządzenia o wpisie obiektu, którego dotyczą prace lub roboty do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków.

W myśl przepisów art. 22 ust. 4 i 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy, w której powinny być ujęte: 1) zabytki nieruchome wpisane do rejestru; 2) inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków; 3) inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Wymóg dołączenia do wniosku o udzielenie dotacji zarządzenia potwierdzającego wpis zabytku do gminnej ewidencji zabytków stanowi naruszenie przepisu art. 220 § 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), zgodnie z którym organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych.

Zgodnie z postanowieniami § 4 przedmiotowej uchwały Rada Miejska zastosowała ograniczenie udzielania dotacji dla wymienionych podmiotów „niebędących przedsiębiorcami” i jednocześnie zawarła zapisy dotyczące możliwości udzielania pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie.

Zgodnie z treścią art.7 ust.3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy *de minimis* podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy zaś na podstawie normy prawnej zawartej w art. 7 ust.3a w/w ustawy, w przypadku gdy program pomocowy dotyczy sektorów rolnictwa lub rybołówstwa, projekt takiego programu pomocowego podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące zasad udzielania takiej pomocy. Obowiązek ten został przez Miasto Lubaczów dopełniony, gdyż projekt uchwały zgłoszono zgodnie z powyższym przepisem.

Z postanowień przedmiotowej uchwały wynika, że dotacja może być udzielona osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej niebędącej przedsiębiorcą. Wprowadzenie takiego ograniczenia przy jednoczesnym zawarciu zapisów wskazujących na możliwość udzielenie pomocy *de minimis* stanowi niespójność wewnętrzną przedmiotowej uchwały .

W zał. Nr 2 do Uchwały, który określa warunki i tryb udzielania dotacji celowej ze środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, o którym mowa w uchwale nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022r., na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących: prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków w „Postanowieniach ogólnych – pojęciach kluczowych” pkt 5 określono, że „Dotacja może wynieść do 98 % wartości inwestycji”. W kolejnych postanowieniach uchwały zobowiązano beneficjenta dotacji do pokrycia wkładu własnego wnioskodawcy poprzez dokonanie wpłaty na rzecz wnioskodawcy w wyznaczonym terminie poprzez brzmienie:

- pkt 16) pojęć kluczowych : „Beneficjent dotacji zadeklaruje pokrycie kosztów udziału własnego w formie wpłaty na rzecz wnioskodawcy”,

- pkt 17) pojęć kluczowych : „środki własne to środki finansowe zabezpieczone przez beneficjenta dotacji pokrywające udział własny wnioskodawcy(...)”

- § 2 pkt 2 , ppkt 4 lit g) „deklarowana kwota środków własnych beneficjenta – kwota posiadanych środków własnych beneficjenta dotacji, (...) w tym pokrywająca udział własny wnioskodawcy”

- § 2 pkt 2 , ppkt 4 lit h) „procentowy udział środków własnych beneficjenta dotacji, które beneficjent dotacji zamierza przeznaczyć na pokrycie udziału własnego wnioskodawcy (...)”,

- § 2 pkt 2 , ppkt 6 „oświadczenie o posiadaniu środków własnych (...) które w kwocie min. 2% wartości dotacji beneficjent dotacji przekaze na rzecz wnioskodawcy”,

- § 8 pkt. 1: „Dotacja dofinansowana z Programu będzie udzielona przez wnioskodawcę beneficjentowi dotacji wyłącznie w przypadku posiadania przez beneficjenta dotacji środków własnych zapewniających sfinansowanie udziału własnego wnioskodawcy (...),

- § 8 pkt. 2: „Beneficjent dotacji przekaze w formie wpłaty na rzecz wnioskodawcy kwotę stanowiącą równowartość udziału własnego wnioskodawcy, w terminie 14 dni od dnia otrzymania od wnioskodawcy zawiadomienia o otrzymaniu przez wnioskodawcę od BGK wstępnej promesy. Warunkiem podjęcia przez Radę Miejskiej w Lubaczowie uchwały o przyznaniu dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jest otrzymanie przez wnioskodawcę tych środków i zapisanie ich w budżecie gminy jako udział własny”.

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. Zatem zgodnie z zasadami Programu beneficjent dotacji może wnioskować o dotację w wysokości do 100 % wartości inwestycji, stanowiącej do 98% ze środków Rządowego Programu Odbudowy Zabytków i minimum 2% z budżetu wnioskodawcy (Gminy).

Postanowienie zatem o tym, że dotacja może wynieść do 98 % wartości inwestycji pod warunkiem wniesienia przez beneficjenta dotacji wkładu własnego pokrywającego wkład własny wnioskodawcy jest sprzeczne z postanowieniami uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów.

W zał. 2 § 2 pkt. 2 ppkt. 7 postanowiono że wniosek składany przez beneficjenta dotacji powinien zawierać oświadczenie wnioskodawcy o dysponowaniu zasobami rzeczowymi i kadrowymi zapewniającymi prawidłową obsługę prac przy zabytku.

W § 2 Regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie stanowiącym załącznik do uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów, dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków 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.

Można przypuszczać, że skoro regulacje powyższe dotyczą wniosku składanego przez beneficjenta dotacji więc on powinien dysponować zasobami rzeczowymi i kadrowymi zapewniającymi prawidłową obsługę prac przy zabytku i tylko on może takie oświadczenie złożyć. Zamienne stosowanie pojęć „beneficjent dotacji” – „wnioskodawca” sprawia, że akt prawa miejscowego staje się niezrozumiały dla ostatecznego adresata.

W zał. 1 § 2 pkt 2 i w zał. 2 § 2 pkt. 2 postanowiono, że „wniosek w szczególności zawiera”. Takim postanowieniem Rada Miejska nie określiła jednoznacznie jakie elementy powinien zawierać wniosek o dotację, pozostawiając tym samym Burmistrzowi swobodę w decydowaniu w tym zakresie. Ponadto w zał 1 § 2 pkt 3 i zał. 2 § 2 pkt 3 postanowiono, że wzór wniosku o udzielenie dotacji stanowi załącznik nr 1 do niniejszych warunków i trybu udzielania dotacji celowej, podczas gdy uchwała takiego wzoru nie zawiera.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia uchwały niespójne z Uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (RM-06111-230-22) w zakresie wysokości dofinansowania, ustalenia warunku wniesienia wkładu własnego przez beneficjenta dotacji i błędne zastosowanie pojęć „beneficjent dotacji” – „wnioskodawca”, postanowienia niespójne wewnątrznie jak ograniczenie kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację do „niebędących przedsiębiorcami” przy jednoczesnym zawarciu zapisów wskazujących na możliwość udzielenie pomocy de minimis oraz pomocy w rolnictwie i rybołówstwie, użycie nieostrych sformułowań „w szczególności” i brak ustalenia wzoru wniosku o udzielenie dotacji mimo postanowień o jego określeniu, w sposób istotny naruszają przepisy § 6 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Powyższe przepisy wyraźnie wskazują, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie 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.

Wobec powyższego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej uchwało jak w sentencji.

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.

Mirosław Paczocha

Zastępca Prezesa