



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 10 stycznia 2025 r.

Poz. 239

U C H W A Ł A Nr I/5/2025

z dnia 8 stycznia 2025 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w sprawie zgodności z prawem uchwały **Nr XIV/236/2024 Rady Miasta Rzeszowa** z dnia 26 listopada 2024 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Miasta Rzeszowa na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze Gminy Miasto Rzeszów, niestanowiących jej wyłącznej własności - działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) **stwierdza nieważność** uchwały Nr XIV/236/2024 z dnia 26 listopada 2024 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Miasta Rzeszowa na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze Gminy Miasto Rzeszów, niestanowiących jej wyłącznej własności - **w całości**, z powodu istotnego naruszenia przepisów poprzez:

1) przykładowe wymienienie elementów wniosku o dotację w § 3 ust. 1 uchwały naruszono art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r., poz. 1292 z późn. zm.) i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,

2) sędowanie wyłącznej kompetencji Rady Miasta Rzeszowa na Prezydenta Miasta Rzeszowa w § 3 ust. 6 uchwały do ustalenia wzoru wniosku o dotację naruszono art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,

3) niedookreślenie katalogu zdarzeń losowych w § 5 ust. 4 uprawniających wnioskodawcę do złożenia wniosku o dotację poza ogólnym terminem składania wniosku o dotację naruszono art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,

4) sędowanie wyłącznej kompetencji Rady Miasta Rzeszowa na Prezydenta Miasta Rzeszowa w § 8 ust. 7 uchwały do ustalenia wzoru pisemnego sprawozdania rozliczenia dotacji naruszono art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,

5) nieustalenie w uchwale terminu rozliczenia dotacji w formie sprawozdania pisemnego naruszono art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.),

6) nałożenie na Prezydenta Miasta Rzeszowa w § 9 uchwały obowiązków dotyczących prowadzenia wykazu udzielonych dotacji i informowania innych organów o udzielonych dotacjach oraz publikowania tego wykazu naruszono art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż te postanowienia nie mieszczą się w zasadach udzielania dotacji jak również naruszono art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie

zabytków i opiece nad zabytkami, który reguluje zasady prowadzenie wykazu udzielonych dotacji i informowania innych uprawnionych organów.

Uzasadnienie

W dniu 17 grudnia 2024 roku uchwałą Nr XXX/1563/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie postanowiło o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie przedmiotowej uchwały, która wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w dniu 12 grudnia 2024 roku. Rada Miasta Rzeszowa nie usunęła nieprawidłowości w uchwale.

Kolegium Izby ustaliło, co następuje:

Rada Miasta Rzeszowa na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 9 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r., poz. 1292 z późn. zm.) ustaliła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Miasta Rzeszowa na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze Gminy Miasto Rzeszów, niestanowiących jej wyłącznej własności.

W badanej uchwale określono:

- katalog podmiotów, które mogą ubiegać się o dotacje oraz cel dotacji (§ 1 uchwały),
- zakres nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku oraz wysokość dotacji, (§ 2 uchwały),
- zawartość wniosku o dotację (§ 3 uchwały),
- przepisy regulujące udzielanie dotacji w zakresie w jakim dotyczy działalności gospodarczej stanowi pomoc de minimis, pomoc de minimis w rolnictwie lub pomoc de minimis w rybołówstwie (§ 4 uchwały),
- zasady naboru i oceny wniosków o dotację (§ 5 uchwały),
- wskazanie organu udzielającego dotację, jej wysokość oraz rozliczenie (§ 6 do § 8 uchwały),
- regulacje odnoszące się do prowadzenia wykazu udzielonych dotacji (§ 9 uchwały) oraz termin wejścia w życie uchwały jako aktu prawa miejscowego (§ 11 uchwały)

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Stosownie do postanowień § 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.

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. Przepis ten 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.).

Analiza treści badanej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona poniższymi wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Rada Miasta Rzeszowa w postanowieniach § 3 badanej uchwały postanowiła, co następuje:

1. Określone w §1 ust. 2 podmioty ubiegające się o dotacje składają do Prezydenta Miasta Rzeszowa, za pośrednictwem Biura Miejskiego Konserwatora Zabytków Urzędu Miasta Rzeszowa, wniosek, zawierający w szczególności:

- 1) dane wnioskodawcy
- 2) dane zabytku, którego dotyczy wniosek,
- 3) określenie tytułu prawnego do zabytku,
- 4) zakres rzeczowy planowanych prac lub robót,
- 5) dane finansowe, w tym w szczególności całkowity koszt planowanych prac lub robót, źródła finansowania oraz wysokość wnioskowanej dotacji,
- 6) harmonogram planowanych prac lub robót,
- 7) informacje o uzyskanych pozwoleniach na planowane prace lub roboty,
- 8) wykaz prac lub robót realizowanych przy zabytku w ciągu ostatnich pięciu lat.

2. Do wniosku o udzielenie dotacji należy dołączyć:

- 1) dokument potwierdzający posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do zabytku,

1. pełnomocnictwo, jeśli wnioskodawca reprezentowany jest przez pełnomocnika lub inny dokument, z którego wynika uprawnienie do działania w imieniu wnioskodawcy,

2. dokumenty potwierdzające status prawny jednostek organizacyjnych ubiegających się o dotację,

3. kopię decyzji o wpisie do rejestru zabytków,

4. kopię ważnego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na przeprowadzenie planowanych prac lub robót,

5. kopię ważnego pozwolenia na budowę, o ile jest ono wymagane przepisami prawa,

6. kopię projektu budowlanego lub szczegółowego programu prac, w oparciu o które wydane zostało pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków i pozwolenie na budowę,

7. kosztorys inwestorski planowanych prac lub robót,

8. dokumentację fotograficzną stanu zachowania zabytku,

9. oświadczenie o kwalifikalności podatku VAT (wraz ze wskazaniem podstawy prawnej o braku prawnej możliwości odzyskania podatku VAT).

3. Załączniki do wniosku składane w formie kopii dokumentów powinny być potwierdzone za zgodność z oryginałem przez osobę uprawnioną do reprezentowania wnioskodawcy.

4. W danym roku budżetowym wnioskodawca może wystąpić o udzielenie dotacji dla prac lub robót przy więcej niż jednym zabytku.

5. Złożenie wniosku nie jest równoznaczne z przyznaniem dotacji, ani z przyznaniem jej w wnioskowanej wysokości.

6. Wzór wniosku o udzielenie dotacji, w drodze Zarządzenia, określi Prezydent Miasta Rzeszowa.

Z powyższej regulacji wynika, że organ stanowiący poprzez użycie sformułowania „w szczególności” określił w ust. 1 pkt 1 do 8 w sposób otwarty elementy wniosku o dotację. Rada Miasta Rzeszowa następnie scedowała w ust. 6 obowiązek określenia wzoru wniosku o udzielenie dotacji, w drodze zarządzenia, na Prezydenta Miasta Rzeszowa. Określenie zawartości wniosku o dotację i jego wzór wniosku są elementem składowym ogólnych zasad udzielania dotacji i tym samym winny być dookreślone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w związku z przysługującą mu delegacją ustawową. W ocenie Kolegium Izby powyższe narusza w sposób istotny przepisy art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, z których wynika jednoznacznie, że to rada gminy jest uprawniona do określenia zasad

udzielania dotacji oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez użycie w akcie prawa miejscowego niedookreślenia przy formułowaniu zawartości wniosku o dotację.

W § 5 ust. 4 uchwały Rada Miasta Rzeszowa postanowiła, że „Dopuszcza się możliwość złożenia wniosków poza terminem określonym w ust. 1, w przypadku, gdy kwota będąca sumą pozytywnie rozpatrzonych wniosków jest mniejsza niż kwota, o której mowa w § 6 oraz w przypadku uszkodzenia zabytku w następstwie zdarzeń losowych, niezależnych od wnioskodawcy (np. pożar, powódź, huragan).” W przepisie tym poprzez przykładowe wymienienie zdarzeń losowych nie został w sposób wyczerpujący i jasny określony ich katalog. Wnioskodawca powinien w sposób wyczerpujący uzyskać informację w tym akcie prawa miejscowego w jakich okolicznościach przysługuje mu uprawnienie do złożenia wniosku po terminie w przypadku zaistnienia zdarzeń losowych. Naruszono tym samym w sposób istotny przepisy art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, z których wynika jednoznacznie, że to rada gminy jest uprawniona do określenia zasad udzielania dotacji oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez użycie w akcie prawa miejscowego niedookreślenia katalogu zdarzeń losowych.

Uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. 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. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

W § 8 ust. 7 uchwały Rada Miasta Rzeszowa postanowiła, że „Rozliczenie dotacji następuje na zasadach określonych w umowie, na podstawie pisemnego sprawozdania, którego wzór, w drodze zarządzenia, określi Prezydent Miasta Rzeszowa. Zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.) dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. W oparciu o kompetencję zawartą w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, która odnosi się do udzielania dotacji celowych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, do wyłącznej kompetencji Rady Miasta Rzeszowa należy określenie wzoru pisemnego sprawozdania stanowiącego rozliczenie dotacji jak również wskazanie terminu rozliczenia dotacji poprzez złożenie sprawozdania stosownie do art. 126 ustawy o finansach publicznych.

W § 9 badanej uchwały Rada Miasta Rzeszowa postanowiła, że:

1. Prezydent Miasta Rzeszowa prowadzi wykaz udzielonych dotacji oraz informuje inne organy uprawnione do udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach o dotacjach udzielonych z budżetu Gminy Miasto Rzeszów.

2. Wykaz udzielonych z budżetu Miasta Rzeszowa dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Rzeszowa oraz na tablicach ogłoszeń Urzędu Miasta Rzeszowa.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia § 9 uchwały wykraczają poza kompetencję przyznaną organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W myśl postanowień art. 82 ust. 1 i ust. 3 powołanej wyżej ustawy łączna kwota dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, udzielonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego,

wojewódzkiego konserwatora zabytków bądź organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, nie może przekraczać wysokości 100% nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót. W celu zapewnienia realizacji postanowień określonych w ust. 1 organy uprawnione do udzielania dotacji prowadzą wykazy udzielonych dotacji oraz informują się wzajemnie o udzielonych dotacjach. Z powyższego wynika, że zakres regulacji § 9 ust. 1 uchwały nakładający obowiązki na Prezydenta Miasta Rzeszowa dotyczy zagadnienia uregulowanego już w przepisie ustawowym i nie mieści się w pojęciu zasad udzielania dotacji, a zatem w sposób istotny naruszają art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nałożenie w ust. 2 na Prezydenta Miasta Rzeszowa obowiązku publikowania tych wykazów wykracza poza kompetencję do ustalania zasad udzielania dotacji zawartą w art. art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i tym samym narusza art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał.

Kolegium Izby orzekło o nieważności badanej uchwały w całości mając na względzie braki uchwały, których usunięcie należy do wyłącznej kompetencji Rady Miasta Rzeszowa, odnoszące się do ustalenia wzoru wniosku o dotację, wzoru sprawozdania stanowiącego rozliczenie dotacji oraz określenia terminu złożenia tego sprawozdania.

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
Prezes