



UCHWAŁA NR 7/23/2023
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 15 lutego 2023 r.

w sprawie: uchwały Nr LXIX/488/2023 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 20 stycznia 2023 roku w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|---------------------------|-------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 7/ Paweł Dobrzyński |
| 2/ Beata Kaczmarek | 8/ Zofia Dolewka |
| 3/ Roman Drozdowski | 9/ Krzysztof Kozik |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 10/ Tomasz Jan Karwicki |
| 5/ Łukasz Szczepanik | 11/ Anna Adamczewska |
| 6/ Bogusław Wenus | |

po rozpatrzeniu w dniu 15 lutego 2023 roku **Uchwały Nr LXIX/488/2023 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 20 stycznia 2023 roku w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków**, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1668)

uchwała co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj.: art. 71 ust. 1, art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 840), art. 221 ust. 4 i art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.), § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283) art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 78, poz. 483) w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461), **stwierdza się nieważność** Uchwały Rady Miejskiej w Łowiczu Nr LXIX/488/2023 z dnia 20 stycznia 2023 roku w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Uzasadnienie

W dniu 20 stycznia 2023 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła Uchwały Nr LXIX/488/2023 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 20 stycznia 2023 roku w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (zwana dalej Uchwałą).

Na posiedzeniu w dniu 15 lutego bieżącego roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło i zważyło, co następuje:

W podstawie prawnej Uchwały zostały powołane art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 i art. 58 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40), art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 840) oraz art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022r., poz. 1634 ze zm.), z adnotacją „w związku z Uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 roku w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków”.

Rada Miejska w § 1 Uchwały postanowiła, że „*Uchwała określa zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, znajdującym się na terenie Miasta Łowicza, wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków*”. O zasadach i trybie udzielania dotacji jest również mowa w tytule Uchwały. W tytule Uchwały jest ponadto mowa o sposobie rozliczania i sposobach kontroli dotacji, ale w treści Uchwały nie ma postanowień merytorycznych w tym przedmiocie.

Rada Miejska jest umocowana do uregulowania na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków. Natomiast w ocenie Kolegium Izby Rada Miejska nie jest umocowana do uregulowania na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych trybu postępowania o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków ani też sposobu rozliczania takiej dotacji i kontroli wykonywanego zadania.

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”. Kolegium Izby przyjmuje, że w pojęciu „zasad udzielania dotacji” w rozumieniu tego przepisu mieszczą się ustalenia dotyczące: komu mogą być udzielone dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, zasady postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpatrzenia wniosku oraz forma załatwienia tego wniosku (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., sygn. I GSK 169/21, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. I SA/Kr 1673/10 i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 października 2019 r., sygn. I SA/Gd 782/19).

Powołany w podstawie prawnej Uchwały art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie zawiera upoważnienia do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej

ewidencji zabytków, sposobu rozliczania tej dotacji i kontroli jej wykorzystania. Umocowanie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu rozliczenia dotacji oraz sposobu kontroli wykonywanego zadania zleconego, o którym jest mowa w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, dotyczy innych zadań niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, a ochrona zabytków mieści się w pojęciu ochrony dóbr kultury w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 16 tej ustawy. Ponadto inny jest katalog podmiotów, które mogą uzyskać dotacje na podstawie art. 221 ustawy o finansach publicznych i dotacje na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis art. 221 ustawy o finansach publicznych ma zastosowanie do podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku. Natomiast dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach udzielana jest na zasadach określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami podmiotom wskazanym w art. 71 ust. 1 tej ustawy. Krąg podmiotów, o których mowa w art. 71 ust. 1 ustawy jest znacznie szerszy niż krąg podmiotów objętych regulacją art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Wskazane różnice powodują, że art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie może być stosowany do dotacji, o których mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W konsekwencji Kolegium Izby uznało, że postanowienia § 5 Uchwały, odnoszące się do powołania Komisji oceniającej złożone wnioski o udzielenie dotacji, regulujące tryb postępowania o udzielenie dotacji, a nie zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach, wykraczają poza granice upoważnienia z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i jednocześnie naruszają art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W § 2 ust. 2 pkt 2 Uchwały Rada Miejska postanowiła, że dotacja „może być udzielona wyłącznie w przypadku posiadania przez wnioskodawcę udziału własnego w wysokości min. 2 %”. Rada Miejska nie określiła jednak, do czego należy odnieść ustaloną wielkość minimum 2 %, czy chodzi o nakłady konieczne o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 1, czy może o wartość nakładów ogółem przy zabytku. W ocenie Kolegium Izby niejasne uregulowanie tej zasady udzielania dotacji pozostaje w sprzeczności z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (dalej: z.t.p.), który na podstawie § 143 ma zastosowanie również do projektów aktów prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z § 6 z.t.p. przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

W § 3 ust. 3 Uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „Do wniosku o udzielenie dotacji, o którym mowa w ust. 2 należy dołączyć dokumenty wyszczególnione w formularzu wniosku”. Ponadto Rada Miejska w załączniku nr 1 do Uchwały ustaliła wzór wniosku o udzielenie dotacji. W punkcie V wniosku wyszczególniono listę załączników, które należy złożyć wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji. Załączniki podzielono na obligatoryjne (wyszczególnione w punktach: 1, 2, 4 i 5), zależne od tego czy wnioskodawca posiada dany dokument (punkt 3 podpunkty a, b i c) oraz składane jeżeli dotyczą wniosku (punkt 6). Dodatkowo w punkcie 9 wskazała, że do wniosku dołącza się „Inne załączniki oraz ewentualne rekomendacje i opinie (podać jakie)”. Kolegium Izby uznało, że Rada Miejska nie wskazała jaki charakter mają te „inne załączniki”, obligatoryjny czy fakultatywny, ponadto dopuszczenie w punkcie 9 do złożenia innych, bliżej nieokreślonych załączników powoduje, że regulacja ta jest sprzeczna wewnętrznie, gdyż w § 3 ust. 3 mówi się o dokumentach wyszczególnionych w formularzu wniosku, natomiast w tym formularzu wniosku dopuszcza się złożenie niesprecyzowanych „innych załączników”. Z tego względu powyższe postanowienia naruszają art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z § 6 z.t.p.

W § 3 ust. 4 Uchwały Rada Miejska postanowiła, że „*Wnioskodawca może złożyć wyłącznie jeden wniosek, o dotację w jednej z trzech kategorii: 1) do 150 000 złotych brutto, 2) do 500 000 złotych brutto, 3) do 3 500 000 złotych brutto*”. Rada nie sprecyzowała, do czego należy odnieść powyższe progi określone w kwotach brutto. W ocenie Kolegium Izby ta regulacja nie wyraża intencji prawodawcy miejscowego dokładnie i w sposób zrozumiały dla jej adresatów, przez co narusza art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z § 6 z.t.p.

§ 4 Uchwały otrzymał brzmienie: „*Rada Miejska w Łowiczu upoważnia Burmistrza Miasta Łowicza do przeprowadzenia procedury wyłonienia wniosków skierowanych do ubiegania się przez Miasto Łowicz o dofinansowanie na udzielenie dotacji w ramach Rządowego Programu Ochrony Zabytków*”. Z kolei w § 5 ust. 7 i 10 Uchwały postanowiono, że komisja rozpatrująca i oceniająca wnioski o przyznanie dotacji „*... przedkłada Burmistrzowi Miasta do akceptacji wyniki oceny wniosków*”, które następnie będą stanowiły podstawę do ubiegania się o udzielenie dotacji w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Zdaniem Kolegium Izby postanowienia te są sprzeczne z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, przepis ten stanowi, że dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa. Skoro ustawodawca przyznał radzie gminy (radzie powiatu, sejmikowi województwa) prawo decydowania o przyznaniu dotacji, to dokonuje ona tego samodzielnie. Uchwała nie może wprowadzać postanowień, zgodnie z którymi decyzja rady w przedmiocie przyznanie dotacji uzależniona jest od uprzedniej decyzji organu wykonawczego. Ponadto uchwała rady (rada powiatu, sejmik województwa) nie może upoważniać organu wykonawczego do negatywnej selekcji wniosków o przyznanie dotacji, gdyż jest to równoznaczne z przekazaniem ustawowych kompetencji organu stanowiącego na organ wykonawczy. Do zadań organu wykonawczego należą jedynie czynności techniczno-administracyjne, takie jak zebranie wniosków, dokonanie ich sprawdzenia pod względem formalnym i przedstawienie ich radzie, która samodzielnie podejmuje decyzję w sprawie udzielenia dotacji. Stanowisko co do sprzeczności z prawem postanowienia uchwały, mocą której udzielenie przez radę gminy dotacji na prace przy zabytkach zostało uzależnione od zaakceptowania wniosku o udzielenie dotacji przez wójta, zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 kwietnia 2013 r., sygn. I SA/Kr 83/13 i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. IV SA/Po 160/17.

W § 6 ust. 1 Uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „*Prezes Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego przyznaje wstępne promesy na udzielenie dotacji na wybrane zadania inwestycyjne*”. Wprowadzenie takiej regulacji do Uchwały nie znajduje zdaniem Kolegium Izby umocowania w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Akt prawa miejscowego jakim jest badana Uchwała, nie może przyznawać kompetencji Prezesowi Rady Ministrów czy Bankowi Gospodarstwa Krajowego w jakimkolwiek zakresie. Nie jest też rolą aktu prawa miejscowego informowanie o kompetencjach organów władzy publicznej i podmiotów wykonujących na ich zlecenie funkcje z zakresu administracji publicznej. Stosownie do § 11 z.t.p., który z mocy § 143 ma zastosowanie również do projektów aktów prawa miejscowego, w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych.

W § 7 i 8 Uchwały Rada Miejska zamieściła postanowienia dotyczące procedury wyłonienia wykonawcy prac przy zabytku (w tym w zakresie obowiązku stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych) oraz nałożyła na wnioskodawcę obowiązki informacyjne względem gminy, tj. o ewentualnym braku obowiązku stosowania przepisów ustawy -Prawo zamówień publicznych, o ogłoszeniu zamówienia na wykonanie prac przy zabytku i o dokonaniu wyboru wykonawcy. W ocenie Kolegium Izby postanowienia te nie mieszczą się w pojęciu „zasad udzielania dotacji”, o jakich jest mowa w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ponadto Kolegium zauważa, że akt prawa miejscowego nie może nakładać na jego adresatów obowiązku stosowania przepisów wynikających z aktów wyższego rzędu, w tym

przypadku z ustawy, jak np. § 7 ust. 2 Uchwały następującej treści, „Postępowanie, o którym mowa w ust. 1 powinno być przeprowadzone (...) zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych, jeżeli przepisy tej ustawy znajdują zastosowanie w stosunku do Wnioskodawcy”. W ocenie Kolegium Izby postanowienia regulujące obowiązki beneficjenta dotacji, mogą być zawarte w umowie o przyznanie dotacji zawartej między gminą a beneficjentem.

W § 9 ust. 2 Uchwały wymieniono elementy, jakie powinna zawierać umowa o przyznanie dotacji. Zdaniem Kolegium Izby regulacja ta wychodzi poza zakres upoważnienia z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i tym samym wkracza w zagadnienia już unormowane w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Przepis art. 250 ustawy o finansach publicznych stanowi, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego udzielając dotacji celowej, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji, zawiera umowę, która w szczególności określa: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację przyznana jest dotacja, termin jej wykorzystania nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, termin i sposób rozliczenia dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji. Ustawodawca nie przekazał radzie kompetencji do kreowania elementów umowy. To organ wykonawczy podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze treść art. 250 ustawy o finansach publicznych.

W § 10 ust. 1 Uchwały Rada Miejska postanowiła, że „Podpisanie umowy o przyznanie dotacji jest warunkiem umożliwiającym podpisanie umowy na wykonanie prac z Wykonawcą przez Beneficjenta dotacji”. Regulacja taka w ocenie Kolegium Izby nie znajduje umocowania w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż ingeruje w stosunki cywilnoprawne pomiędzy beneficjentem dotacji a wykonawcą, który będzie realizował prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku.

W § 11 Uchwały Rada Miejska postanowiła, że „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”. Kolegium Izby podkreśla, że organ wykonujący kompetencję prawotwórczą nie jest umocowany do wprowadzania odesłań do aktów, uchwał, wytycznych lub programów, które nie są przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów nie można zaliczyć do aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące. Jeżeli wolą Rady Miejskiej było, aby niektóre uregulowania wynikające z Programu stały się przepisami powszechnie obowiązującymi na terenie Miasta Łowicz, powinna była te postanowienia zamieścić w treści Uchwały jako własne. W ocenie Kolegium Izby powyższe odesłanie narusza art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W § 13 Uchwały Rada Miejska postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego”. Badana uchwała jest aktem normatywnym - aktem prawa miejscowego, zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące na terenie Miasta Łowicz. Stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a stosownie do art. 88 ust. 2 Konstytucji RP zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Zagadnienie wejścia w życie aktów normatywnych, w tym aktów prawa miejscowego, poza art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 Konstytucji RP, z którego jest wywodzony nakaz ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis*, reguluje art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (dalej: u.o.a.n.). W art. 4 ust. 1 u.o.a.n. ustawodawca określił podstawową regułę dotyczącą *vacatio legis* aktu normatywnego, zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące, postanawiając, że okres pomiędzy opublikowaniem takiego aktu w dzienniku urzędowym a jego wejściem w życie wynosi co najmniej 14 dni od dnia ogłoszenia aktu. Akt normatywny lub jego poszczególne postanowienia co do zasady mogą zatem wejść w życie dopiero w piętnastym dniu po ogłoszeniu aktu w dzienniku urzędowym. Jednocześnie w końcowej części ustępu pierwszego jest mowa wprost o możliwości określenia przez dany akt normatywny dłuższego terminu wejścia w życie niż czternaście dni, bez zastrzeżenia spełnienia jakichkolwiek wymagań w tym zakresie. W art. 4 ust. 2 u.o.a.n. uregulowano

sytuacje, w których akt normatywny może wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni od dnia jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym, to jest po upływie *vacatio legis* liczącym od jednego do trzynastu dni, a nawet bez zachowania *vacatio legis*. Sytuacja, w której dopuszcza się skrócenie okresu *vacatio legis* jest uzależniona od wystąpienia „uzasadnionego przypadku”, zaś rezygnacja z okresu *vacatio legis*, która prowadzi do natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego, może nastąpić tylko wówczas, gdy są spełnione łącznie dwie przesłanki: „ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego” i „zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. Zaznaczyć należy, że uzasadnienie projektu ustawy lub odpowiednio - projektu uchwały będącej aktem prawa miejscowego - powinno zawierać szczegółowe wyjaśnienie potrzeby wejścia w życie projektowanej ustawy (uchwały) albo jej poszczególnych przepisów w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia, jeżeli projekt ustawy (uchwały) przewiduje takie postanowienia (§ 12 pkt 2 z.t.p., stosowany odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego z mocy § 143 z.t.p.).

Kolegium Izby nie wyklucza istnienia przypadków, w których zostałyby spełnione przesłanki natychmiastowego wejścia w życie aktu prawa miejscowego, ale może to nastąpić zgoła wyjątkowo, bo nie tylko zasady demokratycznego państwa prawnego mają nie stać temu na przeszkodzie, ale jednocześnie wejście w życie aktu normatywnego bez zachowania *vacatio legis*, ma wymagać ważny interes państwa. Rada Miejska nie uzasadniła wystąpienia powyższych przesłanek, to jest nie wskazała konkretnych okoliczności, które miałyby świadczyć o tym, że ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie badanego aktu normatywnego, i że nakaz ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis*, wywodzony z zasady demokratycznego państwa prawnego, musi w przypadku tego aktu ustąpić przed ważnym interesem państwa, chronionym inną konstytucyjną zasadą. Wprawdzie Uchwała została opatrzona uzasadnieniem, ale nawet nie podjęto w nim próby wyjaśnienia potrzeby wejścia w życie Uchwały z całkowitym pominięciem *vacatio legis*. Ponadto Kolegium Izby nie są znane z urzędu okoliczności pozwalające na przyjęcie, że w odniesieniu do aktu prawa miejscowego będącego przedmiotem tego rozstrzygnięcia nadzorczego jest dopuszczalna rezygnacja z *vacatio legis*. Brak spełnienia obligatoryjnych przesłanek natychmiastowego wejścia w życie Uchwały przesądza zdaniem Kolegium Izby o tym, że § 13 Uchwały narusza art. 88 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 u.o.a.n.

W części III załącznika nr 1 do Uchwały, określającego wzór wniosku o udzielenie dotacji, w punkcie 8 Rada Miejska wprowadziła obowiązek podania wykazu prac przy zabytku w okresie ostatnich 3 lat, z wyszczególnieniem wysokości poniesionych wydatków oraz wysokości dotacji ze środków publicznych. Zdaniem Kolegium Izby brak jest podstaw prawnych do uzależnienia przyznania dotacji od uprzedniego prowadzenia prac przy zabytku i wysokości poniesionych wydatków w okresie 3 poprzednich lat. Taka informacja może mieć tylko charakter informacyjny, gdyż dane te nie są niezbędne do dokonania oceny, czy wnioskodawca spełnia kryteria uzyskania dotacji, ani do określenia wysokości przyznawanej dotacji. Zatem powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikający z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W załączniku nr 1 do Uchwały w części dotyczącej oświadczeń w punkcie 4 nałożono na wnioskodawcę obowiązek złożenia oświadczenia, że nie zalega z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych. W ocenie Kolegium Izby wprowadzenie tego wymogu wykracza poza ustawowy zakres upoważnienia wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rada Miejska nie posiada kompetencji do żądania złożenia oświadczenia przez wnioskodawcę, że nie zalega on z płatnościami na rzecz podmiotów publicznoprawnych, gdyż ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie przewiduje możliwości żądania przez organ stanowiący złożenia przez potencjalnego beneficjenta oświadczenia tej treści. Ponadto ustawodawca nie wprowadził kryterium podmiotowego, wyłączającego prawo do otrzymania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, którego treścią byłoby niezaleganie wnioskodawcy z płatnościami na rzecz podmiotów publicznoprawnych. W konsekwencji przyjęcia przez Radę Miejską powyższej regulacji, z ubiegania się o dotację wykluczono podmioty zalegające

z płatnościami na rzecz podmiotów publicznonprawnych, przez co zawężono krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotację, unormowany w art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W załączniku nr 1 do Uchwały w części dotyczącej oświadczeń w punkcie 6 nałożono na wnioskodawcę obowiązek złożenia oświadczenia następującej treści: *„Oświadczam, że jest mi znana odpowiedzialność karna, w szczególności za złożenie podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu albo złożenia nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania dofinansowania, wynikająca z art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny”*. W ocenie Kolegium Izby wymaganie złożenia przez podmiot ubiegający się o przyznanie dotacji oświadczenia tej treści wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Nałożenie na składającego wniosek obowiązku złożenia oświadczenia o znajomości odpowiedzialności karnej może mieć miejsce wyłącznie wtedy, gdy przepis ustawy taką możliwość przewiduje. W wyroku z dnia 4 marca 2015 r., sygn. akt I SA/KR 52/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że: *„Słuszne jest zatem stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganim oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas - w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji - możliwym byłoby odwołanie się przez organ do pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), czy złożenia oświadczenia o posiadaniu wiedzy odnośnie do takiej odpowiedzialności. Wskazane przepisy ustawy o podatku rolnym, o podatku leśnym o podatkach i opłatach lokalnych nie przewidują takiej możliwości, zaś ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego gminy nie można domniemywać.”* Przepis art. 81 ust. 1, jak również żaden inny przepis ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nie przewiduje możliwości nakładania przez organ stanowiący na potencjalnego beneficjenta dotacji, obowiązku składania oświadczenia o znajomości przepisów ustawy kodeksu karnego w zakresie ponoszenia odpowiedzialności za podanie danych niezgodnych z rzeczywistością. Mając powyższe na względzie Kolegium Izby uznało, że obowiązek wynikający z punktu 6 oświadczeń załącznika nr 1, nałożony został na wnioskującego o dotację z przekroczeniem granic upoważnienia zawartego w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W punkcie 5 „Karty oceny merytorycznej” stanowiącej załącznik nr 3 do Uchwały Rada Miejska ustaliła kryteria, na podstawie których przyznawane będą punkty za zaangażowanie finansowe wnioskodawcy w realizacji projektu. Postanowiono, iż wnioskodawca może mieć przyznane od 0 do 5 punktów i tak przy zaangażowaniu 2 % nie otrzyma żadnego punktu - 0 pkt, przy zaangażowaniu < 2 % do 10 % - 2 pkt, przy zaangażowaniu < 11 % do 25 % - 3 pkt, przy zaangażowaniu < 26 % do 39% - 4 pkt i przy zaangażowaniu < 40 % - 5 pkt.

Analiza powyższego postanowienia prowadzi do wniosku, że takie ukształtowanie progów procentowych zaangażowania finansowego, jest nieprawidłowe, gdyż powstają wątpliwości ile punktów należy przyznać dla zaangażowania 2 %, 0 czy 2 pkt, ponieważ w pierwszym przedziale procentowym punktu 5 wskazano: 2 % - 0 pkt, natomiast w drugim przedziale zapisano < 2 % (< znak mniejszości - czyli mniej niż 2 %) do 10 % - 2 pkt, powstaje pytanie czy ten przedział mniej niż 2 % obejmuje od 0 % zaangażowania, jeżeli tak, to byłoby to sprzeczne z pierwszym przedziałem, czyli 2 % - 0 pkt.

Takie same wątpliwości powstają przy analizie następnych przedziałów: < 11 % (mniej niż 11 %) do 25 % - 3 pkt, pytanie czy mniej niż 11 % to jest cały przedział od 0 % do 11 %, czy tylko powyżej 10,01 %. Podobne wątpliwości powstają w przypadku przedziału 25 % i 40 %.

W ocenie Kolegium Izby takie zredagowanie punktu 5 „Karty oceny merytorycznej”, nie wyraża intencji prawodawcy dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów tego przepisu, przez co narusza art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z § 6 z.t.p.

Z uwagi na wskazane naruszenia prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi stwierdziło nieważność Uchwały w całości.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium

Prezes RIO w Łodzi

Ryszard Paweł Krawczyk