



**UCHWAŁA NR 13/37/2023**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI**

**z dnia 29 marca 2023 r.**

w sprawie: uchwały nr XLIV/529/2023 Rady Miejskiej w Żelowie z dnia 13 lutego 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania, sposobów rozliczania oraz kontroli dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:**

- |                                  |                                |
|----------------------------------|--------------------------------|
| <b>1/ Ryszard Paweł Krawczyk</b> | <b>8/ Bogusław Wenus</b>       |
| <b>2/ Beata Kaczmarek</b>        | <b>9/ Aneta Jakubczak</b>      |
| <b>3/ Roman Drozdowski</b>       | <b>10/ Paweł Dobrzyński</b>    |
| <b>4/ Anna Kaźmierczak</b>       | <b>11/ Zofia Dolewka</b>       |
| <b>5/ Bogdan Łągwa</b>           | <b>12/ Krzysztof Kozik</b>     |
| <b>6/ Łukasz Szczepanik</b>      | <b>13/ Tomasz Jan Karwicki</b> |
| <b>7/ Magdalena Budziarek</b>    | <b>14/ Anna Adamczewska</b>    |

po rozpatrzeniu w dniu 29 marca 2023 r. **uchwały nr XLIV/529/2023 Rady Miejskiej w Żelowie z dnia 13 lutego 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania, sposobów rozliczania oraz kontroli dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków**, doręczonej tutejszej Izbie w dniu 6 marca 2023 r., działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1668),

**uchwała, co następuje:**

z powodu naruszenia prawa, tj. 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), § 6 i § 156 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), art. 221 ust. 4 oraz art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.), art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) oraz art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.) **stwierdza nieważność** uchwały nr XLIV/529/2023 Rady Miejskiej w Żelowie z dnia 13 lutego 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania, sposobów rozliczania oraz kontroli dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

## Uzasadnienie

W dniu 6 marca 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi została doręczona uchwała nr XLIV/529/2023 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 13 lutego 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania, sposobów rozliczania oraz kontroli dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (zwana dalej uchwałą).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu w dniu 29 marca 2023 r. rozpatrzyło wyżej wskazaną uchwałę, zawiadamiając przedstawicieli Gminy Zelów o terminie posiedzenia. Przedstawiciele Gminy Zelów nie wzięli udziału w posiedzeniu Kolegium.

W piśmie z dnia 27 marca 2023 r. znak: BRM.0711.14.2023 Burmistrz Zelowa wyjaśnił, co następuje: „(...) Uchwała ta podjęta została na podstawie art. 81 ustawy z dnia 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840) - zwana dalej ustawą o ochronie zabytków w związku z ogłoszonym przez Radę Ministrów Rządowym Programem Odbudowy Zabytków.

Zgodnie z §3 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 Uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23.11.2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków dofinansowanie z programu przeznacza się na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach zadań wnioskodawcy - którym jest gmina - polegających na ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w rozumieniu ustawy o ochronie zabytków. W przypadku udzielania dofinansowania z programu podmiotowi zewnętrznemu, odbywać się to powinno zgodnie z §3 ust. 2 pkt 2 programu. Zgodnie z tym przepisem dofinansowanie z programu może być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących udzielanie przez wnioskodawcę - gminę - dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków, na nakłady konieczne, określone w art. 77 ustawy o ochronie zabytków. Odesłanie w zapisach programu do art. 81 ustawy o ochronie zabytków oznacza, iż dotacja ta udzielona może zostać przez organ stanowiący gminy - Radę Miasta na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Stąd konieczność podjęcia przez Radę Miejską w Zelowie niniejszej w/w uchwały, w której określono zasady i uszczegółowiono tryb jej przyznawania. Uchwałą ustalono przejrzystą procedurę wylaniania wniosków skierowanych do ubiegania się przez Gminę Zelów o dofinansowanie podmiotów zewnętrznych o udzielenie dotacji.

Odnosząc się do zastosowanego w §13 uchwały zapisu wskazującego na wejście jej w życie z dniem ogłoszenia, Gmina podnosi, iż podstawa prawną do tego stanowił art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). W ocenie Gminy Zelów bowiem spełnione zostały wskazane tym przepisem przesłanki ważnego interesu państwa, a zasady demokratycznego państwa prawa nie stały temu na przeszkodzie. Uchwała bowiem podejmowana była w obliczu krótkiego terminu do składania wniosków do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, o dofinansowanie w ramach projektu, na co jednostki samorządów terytorialnych nie miały wpływu.

Program ukazał się 24.11.2022 r., a pierwszy termin na składanie wniosków Rada Ministrów wyznaczyła do 31.01.2023 r. Następnie termin naboru wniosków został przedłużony dwukrotnie, tj. za pierwszym razem do 17.03.2023 r., za drugim do 31.03.2023 r.

Aby potencjalni beneficjenci mogli skorzystać z programu skrócono 14 dniowy termin *vacatio legis*, umożliwiając zainteresowanym składanie wniosków i ich dalsze procedowanie.

*Ponadto w ocenie Gminy Zelów akcentowane przez RIO inne ewentualne uchybienia uchwały w istocie nie zachodzą. (...)*”.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło i zważyło, co następuje:

Uchwała nr XLIV/529/2023 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 13 lutego 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania, sposobów rozliczania oraz kontroli dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków została podjęta na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40), art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. 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 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.) w zw. z uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

W § 1 badanej uchwały Rada Miejska w Zelowie postanowiła: *„Uchwała określa zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, znajdującym się na terenie Gminy Zelów, wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków”*. Ponadto o trybie udzielania dotacji, ale też o sposobach rozliczania i kontroli dotacji jest mowa w tytule uchwały, jednakże w uchwale nie ma postanowień merytorycznych w zakresie sposobu rozliczenia i kontroli dotacji.

W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska w Zelowie jest umocowana do uregulowania zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, natomiast nie jest umocowana do uregulowania na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych trybu postępowania o udzielania tej dotacji ani też sposobu jej rozliczania i kontroli wykonywanego zadania. Upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania przedmiotowej dotacji wynika wprost z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym 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 tego 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 rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia tego wniosku (por. wyrok Naczelnego Sadu 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, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 października 2019 r., sygn. I SA/Gd 782/19). Ponadto powołany w podstawie prawnej badanej uchwały art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zdaniem Kolegium Izby 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 zadania ani zasad udzielania dotacji. Należy podkreślić, że upoważnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego zawarte 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 o wolontariacie, a ochrona

zabytków mieści się w pojęciu ochrony dóbr kultury w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 16 tejże ustawy. Ponadto inny jest zakres podmiotowy dotacji z art. 221 ustawy o finansach publicznych i dotacji, o której mowa w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis art. 221 ustawy o finansach publicznych ma zastosowanie do podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, a dotacja udzielana na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach na zasadach określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi wsparcie dla podmiotów wymienionych w art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, posiadających wskazany ustawą tytuł prawny do zabytku. Katalog podmiotów, o których mowa w art. 71 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jest znacznie szerszy niż katalog podmiotów objętych regulacją art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Wskazane różnice świadczą o tym, że art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie może być stosowany do dotacji udzielanych na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W konsekwencji Kolegium Izby uznało, że postanowienia § 5 badanej uchwały, dotyczące komisji oceniającej złożone wnioski, w szczególności trybu prac oraz składu osobowego komisji, jako regulujące tryb postępowania o udzielenie dotacji, a nie zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach, naruszają art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przez wykroczenie poza granice upoważnienia ustawowego i art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych przez niewłaściwe zastosowanie.

W § 2 ust. 2 pkt 2 badanej uchwały Rada Miejska w Zelowie postanowiła, że: *„Dotacja, o której mowa w § 1 może być udzielona wyłącznie w przypadku posiadania przez wnioskodawcę udziału własnego w wysokości min. 2%”*. Ponadto w części III wzoru wniosku o udzielenie dotacji stanowiącego załącznik nr 1 do badanej uchwały wskazano: *„Procentowy udział własny w realizacji Inwestycji w % (nie mniej niż 2%)”*. Z kolei w części IV wzoru wniosku Rada Miejska w Zelowie wprowadziła oświadczenie o następującej treści: *„Oświadczam, że zapewnię udział własny w realizacji Inwestycji nie mniejszy niż 2% wartości Inwestycji.”* Przedmiotowe postanowienia są wzajemnie sprzeczne, bowiem Rada Miejska w Zelowie nie określiła jednoznacznie do czego należy odnieść powyższy 2% próg. Tym samym, w ocenie Kolegium Izby, doszło do naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym przepisy ustawy (uchwały) redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Z uwagi na fakt, że uchwała Rady Miejskiej w Zelowie w sprawie zasad i trybu udzielania, sposobów rozliczania oraz kontroli dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków stanowi akt prawa miejscowego to zdaniem Kolegium Izby jej uregulowania powinny być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące nie mieli wątpliwości co do zapisów w niej zawartych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r., sygn. I SA/Gd 6/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. IV SA/Po 1248/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 20 listopada 2018 r., sygn. II SA/Op 295/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. II SA/Wr 385/05, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. SA/Gd 2949/94).

W § 3 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska w Zelowie postanowiła: *„Ubiegając się o dotację należy złożyć poprawnie wypełniony wniosek, którego wzór stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały”*. W ocenie Kolegium Izby posłużenie się przez Radę Miejską w Zelowie niejasnym sformułowaniem *„poprawnie wypełniony wniosek”* nie wyraża intencji organu stanowiącego dokładnie i w sposób zrozumiały dla jej adresatów, przez co narusza art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie

zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W § 3 ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska w Zelowie zawarła postanowienie o następującej treści: „Do wniosku o udzielenie dotacji, o którym mowa w ust. 2 należy dołączyć dokumenty wyszczególnione w formularzu wniosku”. W części V wzoru wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik nr 1 do badanej uchwały, wyspecyfikowano wymagane załączniki (lp. 1 i 4), załączniki składane o ile dotyczą wniosku (lp. 2, 5) oraz załączniki zależne od posiadanych dokumentów (lp. 3, 6, 7). Dodatkowo Rada Miejska w Zelowie wskazała, że do wniosku dołącza się „inne załączniki (podać jakie)” (lp. 8). Powyższe powoduje, że podmiot zainteresowany uzyskaniem dotacji nie może stwierdzić, jakiego rodzaju dokumenty należy przedłożyć w procesie uzyskania dotacji. Z części normatywnej uchwały wynika bowiem, że do wniosku o udzielenie dotacji należy dołączyć dokumenty wyszczególnione w formularzu wniosku, podczas gdy we wzorze wniosku charakter poszczególnych załączników został zróżnicowany. W konsekwencji, nie sposób jednoznacznie określić, czy wolą Rady Miejskiej było, aby składający wniosek o dotację przedłożyć „dokumenty wyszczególnione w formularzu wniosku” czy też dołączył jedynie wybrane dokumenty, które zostały wyspecyfikowane w części V wzoru wniosku. Jednocześnie Rada Miejska w Zelowie nie wskazała, czy „inne załączniki” mają charakter obligatoryjny, czy też fakultatywny oraz czy ich dołączenie lub niedołączenie do wniosku spełnia wymóg jego kompletności. W ocenie Kolegium Izby wyżej opisane postanowienia naruszają art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W § 3 ust. 4 badanej uchwały Rada Miejska w Zelowie zawarła postanowienie o następującej treści: „(...) ostateczny termin składania wniosków przez Gminę do Rządowego Programu Odbudowy Zabytków upływa 17 marca 2023 r.”. Kolegium Izby wskazuje, że na mocy art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami kompetencją rady gminy jest określenie w uchwale zasad udzielania dotacji. Kolegium Izby podkreśla, iż poprzez zasady udzielania dotacji należy rozumieć ogólne i generalne postanowienia określające komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także na jakie zadania może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpatrzenia wniosku oraz forma załatwienia wniosku (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 października 2019 r., sygn. I SA/Gd 782/19). W ocenie Kolegium Izby tą regulacją Rada Miejska w Zelowie przekroczyła zakres przyznanego jej upoważnienia, naruszając art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż określenie ostatecznego terminu składania wniosków przez Gminę w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków nie mieści się w pojęciu „zasad udzielania dotacji”.

W § 3 ust. 5 badanej uchwały postanowiono: „Wnioski niekompletne pod względem formalnym lub merytorycznym, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia braków, pozostają bez rozpoznania”. Kolegium Izby uznało, że sformułowanie „wnioski niekompletne pod względem formalnym lub merytorycznym” jest nieprecyzyjne i może budzić wątpliwości wnioskodawcy co do zakresu znaczeniowego. Kolegium Izby stwierdza, że powyższe postanowienie narusza art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W § 3 ust. 6 badanej uchwały Rada Miejska w Zelowie 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”. Jednakże Rada Miejska w Zelowie posługując się kwotami brutto nie określiła do czego należy odnieść powyższe progi. W ocenie Kolegium Izby ta regulacja nie wyraża intencji organu stanowiącego dokładnie i w sposób

zrozumiały dla jej adresatów, przez co narusza art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

§ 4 badanej uchwały otrzymał następujące brzmienie: *„Rada Miejska w Zelowie upoważnia Burmistrza Zelowa do przeprowadzenia procedury wyłonienia wniosków skierowanych do ubiegania się przez Gminę Zelów o dofinansowanie na udzielenie dotacji w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków”*. Z kolei w § 5 ust. 7 uchwały Rada Miejska w Zelowie upoważniła Burmistrza Zelowa *„do akceptacji wyników oceny wniosków w formie protokołu podpisanego przez Przewodniczącego (komisji)”*.

W ocenie Kolegium Izby przywołane postanowienia naruszają art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi m.in., że 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. W istocie bowiem Rada Miejska w Zelowie upoważniła Burmistrza Zelowa, działającego przy pomocy komisji, do dokonania wyboru wniosków o udzielenie dotacji na prace przy zabytku, które Gmina Zelów skieruje do dofinansowania w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. W konsekwencji Rada Miejska w Zelowie będzie mogła udzielić dotacji tylko tym wnioskodawcom, których wnioski zostały wybrane przez Burmistrza Zelowa (przy pomocy komisji), o ile objęte nimi zadania uzyskają wstępne promesy.

Jeśli ustawodawca przyznał organowi stanowiącemu wyłączne prawo decydowania o przyznaniu dotacji, to uchwała nie może wprowadzać postanowień, zgodnie z którymi decyzja rady gminy w przedmiocie przyznania dotacji uzależniona jest od uprzedniej decyzji organu wykonawczego. Rada gminy nie może upoważnić organu wykonawczego do dokonania wyboru wniosków, które zostaną zgłoszone do dofinansowania w ramach rządowego programu, gdyż w ten sposób dochodzi do ograniczenia wyłącznej kompetencji organu stanowiącego w przedmiocie udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku. Jak wynika z orzecznictwa sądowego, 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 podejmie decyzję w sprawie udzielenia dotacji. Stanowisko co do sprzeczności z prawem postanowienia uchwały, mocą którego udzielenie przez radę gminy dotacji na prace przy zabytkach zostało uzależnione od wniosku 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 badanej uchwały Rada Miejska w Zelowie postanowiła: *„Prezes Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego przyznaje wstępne promesy na udzielenie dotacji na wybrane zadania inwestycyjne”*. Wprowadzenie tej regulacji do uchwały nie znajduje, zdaniem Kolegium Izby, umocowania w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W myśl § 11 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień sformułowanych norm. Przy powyższym, w ocenie Kolegium Izby, nie jest rolą aktu prawa miejscowego informowanie o kompetencjach organów władzy publicznej i podmiotów wykonujących na ich zlecenie funkcje z zakresu administracji publicznej, tym bardziej akt prawa miejscowego nie może przyznawać kompetencji Prezesowi Rady Ministrów czy Bankowi Gospodarstwa Krajowego w jakimkolwiek zakresie.

W § 7 oraz § 8 badanej uchwały Rada Miejska w Zelowie zawarła postanowienia dotyczące procedury wyłonienia wykonawcy prac przy zabytku (zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1710 ze zm.) oraz nałożyła na wnioskodawcę obowiązki informacyjne względem Gminy, tj. o ewentualnym braku obowiązku stosowania przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych, ogłoszenia zamówienia na wykonanie prac przy zabytku i ogłoszenia o dokonaniu wyboru wykonawcy. Z powyższym koresponduje obowiązek złożenia oświadczeń zawartych w części IV załącznika nr 1 do badanej uchwały stanowiącego wzór wniosku o udzielenie dotacji, o następującej treści: „*Oświadczam, że postępowanie zakupowe na Inwestycję zostanie: - przeprowadzone zgodnie z przepisami (...) i wymogami (...); - ogłoszone w terminie (...)*”, „*Oświadczam, że przygotuję wszelkie dokumenty niezbędne do złożenia wniosku, promes, rozliczenia Inwestycji*”, „*Oświadczam, że w ciągu 30 dni roboczych od dnia udostępnienia promesy inwestycyjnej podpiszę umowę z Wykonawcą*”, „*Oświadczam, że na dzień złożenia wniosku nie podjęto żadnych działań w kierunku wyłonienia Wykonawcy (...)*”. W ocenie Kolegium Izby postanowienia te nie mieszczą się w pojęciu „zasad udzielania dotacji”, o których mowa w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ponadto Kolegium Izby zauważa, że akt prawa miejscowego nie może nakładać na adresatów tego aktu obowiązku stosowania przepisów wynikających z aktów wyższego rzędu, w tym przypadku z ustawy, czego przykładem jest § 7 ust. 2 badanej uchwały: „*Postępowanie, o którym mowa w ust. 1 (tj. mające na celu wyłonienie Wykonawcy) powinno być przeprowadzone (...) zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, jeżeli przepisy tej ustawy znajdują zastosowanie w stosunku do Wnioskodawcy*”. W ocenie Kolegium Izby postanowienia regulujące obowiązki beneficjenta dotacji mogłyby być elementem umowy dotacyjnej zawartej między Gminą a beneficjentem.

W § 9 ust. 2 badanej uchwały wymieniono elementy, jakie powinna zawierać umowa o przyznanie dotacji. Zdaniem Kolegium Izby Rada Miejska w Zelowie wykroczyła poza zakres upoważnienia wynikający z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z art. 250 ustawy o finansach publicznych. Przepis art. 250 ustawy o finansach publicznych stanowi, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce samorządu terytorialnego, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczenia dotacji, zawiera umowę, która w szczególności określa wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację przyznawane są środki dotacji, termin wykorzystania dotacji nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, termin i sposób rozliczenia dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale. Kolegium Izby stoi na stanowisku, że z przywołanego przepisu wynika, iż po pierwsze, ustawodawca nie przypisał organowi stanowiącemu kompetencji do kreowania elementów umowy, bowiem to organ wykonawczy podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze treść art. 250 ustawy o finansach publicznych; po drugie, organ stanowiący nie ma kompetencji, żeby modyfikować elementy umowy dotacyjnej, o której mowa w art. 250 ustawy o finansach publicznych.

W § 10 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Zelowie wprowadziła postanowienie: „*Podpisanie umowy o przyznanie dotacji jest warunkiem umożliwiającym podpisanie umowy na wykonanie prac z Wykonawcą przez Beneficjenta dotacji*”. Regulacja ta, 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 między beneficjentem dotacji a wykonawcą, który będzie realizował prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku.

W § 11 badanej uchwały Rada Miejska w Zelowie zamieściła następujące odesłanie: „*W sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą zastosowanie ma uchwała nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy*”



Zabytków wraz z załącznikami oraz Regulamin naboru wniosków o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków”. 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 w Zelowie było przeniesienie niektórych uregulowań wynikających z programu należało ująć je w treści uchwały, przyjmując te postanowienia jako własne. Jedynie wyjątkowo można posłużyć się odesłaniami, jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych, o czym stanowi § 156 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W ocenie Kolegium Izby powyższe odesłanie narusza art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z § 156 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W zakresie wejścia w życie badanej uchwały, Rada Miejska w Zelowie w § 13 postanowiła: „Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia”. Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego - aktem normatywnym zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące na terenie Gminy Zelów. Stosownie do art. 42 ustawy o samorządzie gminnym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Z kolei art. 88 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania takich aktów określa ustawa (art. 88 ust. 2 Konstytucji RP).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W myśl art. 4 ust. 2 ustawy w uzasadnionych przypadkach akty normatywne (z zastrzeżeniem ust. 3 dotyczącego przepisów porządkowych) mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Kolegium Izby podkreśla, że w art. 4 ust. 1 ustawy ustawodawca określił podstawową zasadę dotyczącą *vacatio legis* aktu normatywnego, zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszanego w dzienniku urzędowym, postanawiając, że okres pomiędzy opublikowaniem takiego aktu w dzienniku urzędowym a jego wejściem w życie powinien wynosić co najmniej czternaście dni od dnia ogłoszenia aktu. Zatem akt normatywny, co do zasady, może wejść w życie dopiero w piętnastym dniu po dniu ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym. Jednocześnie w końcowej części art. 4 ust. 1 ustawy jest wprost mowa o możliwości określenia przez dany akt normatywny dłuższego terminu wejścia w życie niż czternaście dni, bez zastrzeżenia spełnienia jakichkolwiek wymagań w tym zakresie. Z kolei w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych uregulowano sytuacje, w których akt normatywny może wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni od dnia jego ogłoszenia (*vacatio legis* wynosi wówczas od jednego do trzynastu dni), a nawet bez zachowania *vacatio legis*. Sytuacja, w której dopuszcza się skrócenie czternastodniowego terminu *vacatio legis* jest uzależniona od wystąpienia „uzasadnionego przypadku” (przypadku uzasadniającego skrócenie *vacatio legis*), zaś rezygnacja z okresu *vacatio legis* może nastąpić tylko wówczas, gdy spełnione są 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) lub jej poszczególnych



przepisów w terminie krótszym niż czternaście dnia od dnia ogłoszenia, jeżeli projekt ustawy (uchwały) przewiduje takie postanowienia (§ 12 pkt 2 stosowany odpowiednio do aktów prawa miejscowego z mocy § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”).

Ze względu na to, że w § 13 badanej uchwały Rada Miejska w Zelowie postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia, czyli bez choćby jednodniowego *vacatio legis*, to postanowienie podlega ocenie z punktu widzenia przesłanek określonych w art. 4 ust. 2, części końcowej, ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Kolegium Izby nie wyklucza możliwości natychmiastowego wejścia w życie aktów prawa miejscowego, ale może to nastąpić w zgoda wyjątkowych przypadkach, bo nie tylko zasady demokratycznego państwa prawnego mają nie stać temu na przeszkodzie, ale jednocześnie wejścia w życie aktu normatywnego bez zachowania *vacatio legis*, po jego ogłoszeniu w dzienniku urzędowym, ma wymagać ważny interes państwa. Rada Miejska w Zelowie 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 badanej uchwały, i że nakaz ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis*, wywodzony z zasady demokratycznego państwa prawnego, musi w przypadku badanej uchwały ustąpić przed ważnym interesem państwa, chronionym inną konstytucyjną zasadą. W uzasadnieniu projektu uchwały z dnia 30 stycznia 2023 r. ograniczono się do zacytowania treści art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Natomiast okoliczność, na którą powołuje się Burmistrza Zelowa w piśmie z dnia 27 marca br., to jest podejmowanie uchwały „w obliczu krótkiego terminu do składania wniosków do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, o dofinansowanie w ramach projektu”, nie świadczy o tym, że ważny interes państwa wymaga wejścia w życie badanej uchwały bez zachowania okresu *vacatio legis* i że nie stoją temu na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa prawnego. Brak spełnienia obligatoryjnych przesłanek pominięcia okresu *vacatio legis* przesądza zdaniem Kolegium Izby o tym, że § 13 badanej uchwały narusza art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Niezależnie od powyższego zarzutu trzeba zaznaczyć, że chociaż art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych ustaw traktuje natychmiastowe wejście w życie aktu normatywnego jako wejście w życie z dniem ogłoszenia, to prokonstytucyjna interpretacja tego przepisu wymaga przyjęcia, że natychmiastowe wejście w życie aktu normatywnego oznacza w istocie wejście w życie z początkiem dnia następującego po dniu ogłoszenia. Wyłącznie taka interpretacja art. 4 ust. 2, w części końcowej, ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych pozostaje w zgodzie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, stosownie do którego warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Warunek ten nie byłby spełniony, gdyby akt normatywny miał wejść w życie w dniu ogłoszenia, gdyż dzienniki urzędowe są ogłaszane o różnych porach dnia, zaś akty normatywne wchodzi w życie z początkiem dnia. Jeśli zatem są spełnione przesłanki pominięcia okresu *vacatio legis*, to prawodawca miejscowy powinien posłużyć się sformułowaniem: „uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”.

W części IV załącznika nr 1 do badanej uchwały określającego wzór wniosku o udzielenie dotacji Rada Miejska w Zelowie nałożyła na wnioskodawcę obowiązek złożenia oświadczeń następującej treści: „Wyrażam zgodę na udział w Rządowym Programie Odbudowy Zabytków oraz złożenie przez Gminę Zelów w moim imieniu wniosku o dofinansowanie do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego w Aplikacji Polski Ład” oraz „Oświadczam, że zapoznałam/zapoznałem się z treścią i wymogami Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (...) oraz z treścią i wymogami REGULAMINU NABORU WNIOSKÓW O DOFINANSOWANIE Z

*RZĄDOWEGO PROGRAMU ODBUDOWY ZABYTEKÓW i ponosę pełną odpowiedzialność (formalną, prawną, finansową) w przypadku niedotrzymania warunków określonych w powyższych Regulaminach*". Zdaniem Kolegium Izby powyższe regulacje wykraczają poza ustawowy zakres upoważnienia do określenia zasad udzielania dotacji, wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Organ stanowiący nie posiada kompetencji do uzależnienia możliwości ubiegania się o dotację od wyrażenia zgody przez wnioskodawcę na udział w Rządowym Programie Odbudowy Zabytków i złożenie przez Gminę w jego imieniu wniosku o dofinansowanie do Prezesa Rady Ministrów, od zapoznania się z Rządowym Programem Odbudowy Zabytków i Regulaminami oraz od przyjęcia odpowiedzialności za niedotrzymanie warunków określonych w Programie i Regulaminach, ani do wprowadzenia wymagania składania oświadczeń przez wnioskodawcę w tym zakresie.

W części IV załącznika nr 1 do badanej uchwały określającego wzór wniosku o udzielenie dotacji Rada Miejska w Zelowie nałożyła także na wnioskodawcę obowiązek złożenia oświadczenia, że: *„Jest mi znana odpowiedzialność karna, w szczególności za złożenie podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu albo za złożenie 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 ubiegającego się o przyznanie dotacji powyższego oświadczenia wykracza poza zakres upoważnienia określonego w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis ten, jak również żaden inny przepis tejże ustawy, nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podmiot ubiegający się o przyznanie dotacji obowiązku składania oświadczenia o znajomości przepisów kodeksu karnego w zakresie ponoszenia odpowiedzialności za podanie danych niezgodnych z rzeczywistością. Nałożenie takiego obowiązku na składającego wniosek może mieć miejsce wyłącznie wtedy, gdy przepis ustawy o tym wprost stanowi. W wyroku z dnia 4 marca 2015 r., sygn. akt I SA/Kr 52/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie podkreślił, że: *„Słuszne jest zatem stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym 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*". W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, której art. 81 ust. 1 stanowił podstawę podjęcia badanej uchwały, również nie przewidziano takiej możliwości, stąd Kolegium Izby uznało, że nałożenie przedmiotowego obowiązku wykracza poza upoważnienie ustawowe udzielone organowi stanowiącemu w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Dodatkowo Kolegium Izby zauważa, że w przypadku zgód i oświadczeń zawartych w części IV załącznika nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska w Zelowie przewidziała jednocześnie możliwość wyrażenia bądź niewyrażenia danej zgody, jak również możliwość złożenia oświadczeń o odmiennej treści (*„wpisać TAK lub NIE*"). Zdaniem Kolegium Izby takie uregulowanie jest niejasne dla wnioskodawcy co do wpływu niewyrażenia zgody lub złożenia oświadczenia o odmiennej treści na sposób rozpatrzenia wniosku o przyznanie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku.

Mając na względzie wskazane naruszenia prawa Kolegium Izby stwierdziło nieważność przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Zelowie 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 Łodzi, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium**

**Prezes RIO w Łodzi**

**Ryszard Paweł Krawczyk**