



## UCHWAŁA NR 17/54/2023

### KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

**z dnia 24 maja 2023 r.**

w sprawie: Uchwały nr LVI/630/23 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu konkursu „Łódzkie ratuje zabytki” określającego zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa łódzkiego.

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

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

Po rozpoznaniu w dniu 24 maja 2023 roku **Uchwały nr LVI/630/23 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu konkursu „Łódzkie ratuje zabytki” określającego zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa łódzkiego**, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668 ze zm.)

#### **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 ( Dz.U. z 2022 r., poz. 840 ze zm. ) w związku z art. 126, art. 221 ust. 4 i art. 250, art. 251 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 z późniejszymi zmianami) oraz w związku z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U z 2016 r., poz. 283, **stwierdza się nieważność** uchwały nr LVI/630/23 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu konkursu „Łódzkie ratuje zabytki” określającego zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa łódzkiego.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 28 kwietnia 2023 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała nr LVI/630/23 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu konkursu „Łódzkie ratuje zabytki” określającego zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa łódzkiego.

W podstawie prawnej uchwały zostały powołane: art.14 ust.1 pkt 3 i art. 18 pkt 20 oraz art.89 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz.2094 i z 2023 r. poz.

572), w związku z art. 81 ust.1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ( 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, 1692, 1725, 1747, 1768, 1964, 2414 i z 2023 r. poz.412).

W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele Samorządu Województwa Łódzkiego.

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

W § 3 ust. 2 lit. a załącznika nr 1 do uchwały (Regulamin konkursu) zawarto postanowienie o możliwości udzielenia dotacji na nakłady konieczne „(...) które wnioskodawca zamierza wykonać w roku złożenia wniosku (...)” zaś w § 9 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały postanowiono również, że „Ze środków dotacji mogą być finansowane wydatki udokumentowane dowodami księgowymi wystawionymi na beneficjenta po dacie przyznania dotacji uchwałą Sejmiku, z zastrzeżeniem ust.3” .

Z przyjętych postanowień uchwały wynika zatem, że ze środków dotacji finansowane mogą być: 1) wydatki poniesione na zadanie realizowane w roku złożenia wniosku oraz 2) wydatki dokonane po podjęciu przez Sejmik Województwa Łódzkiego uchwały o udzieleniu dotacji. W ocenie Kolegium Izby wyżej zacytowane postanowienia uchwały dają możliwość finansowania ze środków dotacji wydatków poniesionych przed podpisaniem umowy z beneficjentem albowiem uchwała dopuszcza, by dowód księgowy był wystawiony po dacie przyznania dotacji uchwałą Sejmiku. Co więcej z § 3 ust. 2 lit. a załącznika nr 1 do uchwały wynika, że środki z dotacji mogą być przeznaczone na wydatki poniesione w całym roku złożenia wniosku, co oznacza, że mogą to być wydatki poniesione nawet przed terminem złożenia tego wniosku.

Możliwość finansowania ze środków dotacji wydatków poniesionych przez podpisaniem umowy, wynika również z postanowień § 9 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały, w którym wskazano, że „Jeżeli zadanie jest finansowane ze środków zewnętrznych, termin wydatkowania dotacji może być inny”. Analiza § 9 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały w kontekście postanowień ust.2 prowadzi do wniosku, że w przypadku zadań finansowanych ze środków zewnętrznych, dofinansowaniu ze środków dotacji będą mogły podlegać także wydatki poniesione na zadanie jeszcze przed podjęciem przez Sejmik Województwa Łódzkiego uchwały o udzieleniu dotacji.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby uznało, że przyjęcie przywołanych wyżej postanowień uchwały stanowić będzie w istocie refundację wcześniej poniesionych wydatków i jako takie sprzeczne będzie z art. 126 i art. 250 ustawy o finansach publicznych. Dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na dofinansowanie lub finansowanie zadań publicznych. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowych jest zobowiązany do zawarcia umowy, która będzie określała cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji, termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

Tym samym Kolegium Izby nie zgodziło się z wyjaśnieniami przedstawicieli jednostki, zdaniem których o kwalifikowalności wydatków przesądza moment podjęcia uchwały w przedmiocie udzielenia dotacji. Uchwała o udzieleniu dotacji, jest następcza w stosunku do uchwały określającej zasady udzielania dotacji. Jest podejmowana na jej podstawie i stanowi o przyznaniu dotacji konkretnym podmiotom. Nie stanowi ona natomiast podstawy do przekazania środków z dotacji. Uchwała o udzieleniu dotacji, nie wiąże bowiem potencjalnego beneficjenta. Beneficjent, pomimo,

że został wskazany w tejże uchwale nie jest zobligowany do podpisania umowy dotacyjnej, o czym świadczą postanowienia § 8 ust. 11 załącznika nr 1 do badanej uchwały, określające skutek nie zawarcia umowy w określonym przez Województwo terminie tj. skutek w postaci uznania, że potencjalny beneficjent zrezygnował z realizacji zadania.

Kolegium Izby zwraca w tym względzie uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2016 r. sygn. II GSK 954/15, w którym wyrażono pogląd, że nie ma możliwości dotowania środkami pieniężnymi - przekazanymi w ramach dotacji celowej - inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej wskazanym orzeczeniu odniósł się do kwestii instytucji dotacji celowej i pomimo tego, że wyrok ten dotyczy dotacji z zakresu ochrony środowiska, to interpretacja przepisów prawa dokonana przez Sąd ma również zastosowanie do dotacji celowych udzielanych na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku, powołując się na treść art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wywiódł, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania (celu). Każda dotacja ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji wynikającego z zawartej umowy można mówić o realizacji zadania publicznego.

W § 5 ust. 7 załącznika nr 1 do uchwały (Regulamin konkursu) postanowiono, iż *"Dotacja nie może być przeznaczona na: (...), wydatki zrealizowane przed datą przyznania dotacji uchwałą Sejmiku Województwa Łódzkiego z zastrzeżeniem § 9 ust.3 (...)"*. Wadliwość tego zapisu wynika z tego, że legalnie dotacja może być przeznaczona na zadanie zrealizowane po podpisaniu umowy dotacyjnej.

Kolegium Izby zauważa również wewnętrzną sprzeczność zapisów tego paragrafu z postanowieniami § 3 ust. 2 lit. a załącznika nr 1 do uchwały, z którego wynika możliwość udzielenia dotacji na dofinansowanie nakładów koniecznych na prace lub roboty przy zabytku, które wnioskodawca zamierza wykonać w roku złożenia wniosku. Z przyjętych postanowień § 3 ust. 2 lit. a wynika bowiem, że dotacja może być przeznaczona również na wydatki poniesione przed terminem złożenia wniosku (o czym mowa we wcześniejszej części rozstrzygnięcia), zatem na wydatki zrealizowane przed datą przyznania dotacji uchwałą Sejmiku. Kolegium Izby dostrzega również wewnętrzną sprzeczność postanowień § 5 ust. 7 z postanowieniami § 9 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały, w którym - w przypadku zadań finansowanych ze środków zewnętrznych - przewidziano możliwość innego niż data podjęcia uchwały o udzieleniu dotacji terminu wydatkowania środków pochodzących z dotacji, czyli w praktyce wprowadzono termin wcześniejszy niż data podjęcia uchwały o przyznaniu dotacji.

Regulacja zawarta w § 3 ust. 2 pkt b załącznika nr 1 do uchwały (Regulamin konkursu) pozwala na pokrycie z dotacji nakładów koniecznych na wykonanie prac lub robót budowlanych przy zabytku, które wnioskodawca zamierza wykonać w latach kolejnych, tj. w roku następującym po złożeniu wniosku o udzielenie dotacji, a więc w kolejnym roku budżetowym, co zdaniem Kolegium pozostaje w sprzeczności z art. 251 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4, a w przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, jest krótszy niż rok budżetowy, stosownie do art. 251 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Przywołany przepis nie przewiduje możliwości wykorzystania dotacji w okresie przekraczającym rok budżetowy. Dlatego też w ocenie Kolegium Izby postanowienia uchwały dające możliwość

finansowania nakładów koniecznych na wykonanie prac lub robót budowlanych przy zabytku, które wnioskodawca zamierza wykonać w latach kolejnych winny być precyzowane w taki sposób, by wyraźnie z nich wynikało, iż dotacja przekazana w danym roku budżetowym będzie wykorzystana do końca roku, na który dotacja została udzielona.

Zgodnie z postanowieniami art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków „*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*”. Przez 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. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 października 2019 r., sygn. I SA/Gd 782/19). Kolegium Izby podnosi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wykonując swoje kompetencje w zakresie uchwalania aktu prawa miejscowego ma obowiązek uwzględniać treść normy ustawowej, zawierającej upoważnienie do podjęcia takiego aktu. Wskazać przy tym należy, że normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2013 r., sygn. II GSK 299/12) organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia i nie jest uprawniony do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby uznało, że niżej wskazane postanowienia badanej uchwały wykraczają poza granice przyznanego organowi stanowiącemu upoważnienia do określenia zasad udzielania dotacji. I tak:

W § 6 ust. 11, ust. 12 i ust. 13 załącznika nr 1 do uchwały (Regulamin konkursu) Sejmik Województwa zawarł postanowienia o treści: „(...) działająca zgodnie z Regulaminem prac Komisji, który stanowi załącznik nr 2 do niniejszego Regulaminu”(ust. 11); „Komisja, o której mowa w ust. 11, składa się maksymalnie z dziesięciu osób każdorazowo powoływanych w drodze uchwały przez Zarząd Województwa Łódzkiego” (ust. 12), „Do składu komisji można powołać maksymalnie po dwóch przedstawicieli wskazanych przez: Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków lub Pracownię Terenową Narodowego Instytutu Dziedzictwa w Łodzi” (ust. 13). Jednocześnie Sejmik Województwa w załączniku nr 2 do Regulaminu Konkursu opracował Regulamin Pracy Komisji oceniającej merytorycznie wnioski o dotacje złożone w ramach konkursu „Łódzkie ratuje zabytki”. W §2 Regulaminu Prac Komisji postanowiono, że: „1. Komisja ze swojego grona wybiera Przewodniczącego Komisji, którym może być jeden z członków Zarządu Województwa Łódzkiego, dyrektor lub zastępca dyrektora departamentu właściwego ds. kultury Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, 2. Członkowie Komisji składają deklarację poufności i bezstronności, 3. W przypadku nieobecności członka Komisji w obradach może brać osoba go zastępująca na podstawie pisemnego upoważnienia wystawionego przez zastępowanego członka Komisji, 4. Funkcję sekretarza Komisji pełni pracownik departamentu właściwego ds. kultury Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, niebędący członkiem Komisji”. W § 3 Regulaminu Prac Komisji postanowiono z kolei, że: „1. Komisja podejmuje decyzje na posiedzeniu w głosowaniu jawnym, zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej 3/5 liczby jej członków. W przypadku równej liczby głosów, decyduje głos Przewodniczącego Komisji, 2. Posiedzenie Komisji może mieć charakter stacjonarny albo zdalny w formule on-line lub w formule łączącej tryb stacjonarny i on-line.”. W § 8 Regulaminu Prac Komisji uregulowano kwestię rozwiązania Komisji oraz sposób procedowania tej

Komisji w sytuacji zwiększenia puli środków finansowych a w § 9 uregulowano zagadnienie obsługi administracyjno-technicznej Komisji.

Mając na względzie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków Kolegium Izby wskazuje, że Sejmik Województwa Łódzkiego umocowany jest do uregulowania wyłącznie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru. Nie jest natomiast umocowany do uregulowania na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych trybu postępowania o udzielanie tej dotacji ani też sposobu jej rozliczania i kontroli wykonywanego zadania.

Powołany w podstawie prawnej badanej uchwały art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie zawiera bowiem upoważnienia do określenia trybu postępowania 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. Umocowanie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu rozliczania 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 o wolontariacie, a ochrona zabytków mieści się w pojęciu ochrony dóbr kultury w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 16 tej ustawy. Ponadto inny jest zakres podmiotowy dotacji z art. 221 ustawy o finansach publicznych i dotacji z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis art. 221 ust. 4 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 jest znacznie szerszy niż katalog 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 podstawą prawną do stanowienia trybu udzielania dotacji albowiem w tym zakresie podstawą prawną jest art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Jednocześnie Kolegium Izby uznało, że Sejmik Województwa Łódzkiego opracowując Regulamin Prac Komisji, do którego odwołuje się w § 6 ust. 11 załącznika nr 1 do uchwały, jak również przyjmując regulacje wynikające z § 6 ust. 12 i ust. 13 załącznika nr 1 do uchwały, wkroczył w kompetencje organu wykonawczego. Organizacja i zasady funkcjonowania urzędu należą bowiem do kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. To do zadań zarządu należy opracowywanie regulaminów prac powoływanych komisji, w tym ich składu osobowego, sposobu głosowania, sposobu ich rozwiązywania czy ich obsługi administracyjno-technicznej, jak również określanie uprawnień, obowiązków oraz zakresu odpowiedzialności członków komisji i pracowników urzędu w ramach przyjętej w urzędzie struktury organizacyjnej. Tym samym Kolegium Izby dopatrzyło się ingerencji w kompetencje organu wykonawczego również w postanowieniach §6 ust. 4 oraz §7 ust. 5 Regulaminu konkursu, w których Sejmik Województwa zdecydował o podmiotach właściwych do rozpatrzenia wniosków o udzielenie dotacji pod względem formalnym oraz nałożył na departament właściwy ds. kultury obowiązek ogłaszania uchwał o udzieleniu dotacji.

W § 2 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały (Regulamin konkursu) zawarte zostały postanowienia o treści „Dotacja może być udzielona na pokrycie kosztów wykonania planowanych prac, prowadzonych z zachowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych o ile obowiązek jej stosowania przez beneficjenta wynika z tej ustawy”. W ocenie Kolegium Izby postanowienie o obowiązku stosowaniu przez potencjalnego beneficjenta dotacji przepisów ustawy Prawo zamówień

publicznych (o ile obowiązek jej stosowania przez beneficjenta wynika z tej ustawy) nie mieści się w pojęciu „zasad udzielania dotacji”, o jakim jest mowa w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zakres podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy prawo zamówień publicznych wynika bowiem z tej ustawy, zaś postanowienia o charakterze informacyjnym mogą być zawarte np. w umowie o przyznaniu dotacji.

W § 5 ust. 4 pkt 4 załącznika nr 1 do uchwały (Regulamin konkursu) zobowiązano wnioskodawcę do podania danych wykonawcy zdjęć. Analogiczna regulacja wprowadzona została we wniosku o udzielenie dotacji, w części dotyczącej listy załączników w pkt VI.4. W ocenie Kolegium Izby żądanie podania danych wykonawcy zdjęć jest zbyt ogólne i szerokie. Żądanie takich danych prowadzi do konieczności podania również innych informacji niż tylko oznaczenie zdjęcia imieniem i nazwiskiem autora. Tym samym posłużenie się w uchwale pojęciem „danych wykonawcy” może budzić wątpliwości, co do tego jakie dane wykonawcy zdjęć należy podać we wniosku o udzielenie dotacji.

W § 8 ust. 8 załącznika nr 1 do uchwały (Regulamin konkursu), postanowiono, że *„Beneficjent może zostać wezwany do złożenia wyjaśnień i/lub dodatkowych dokumentów innych niż wskazane w ust.6”*. W ocenie Kolegium Izby niniejsza regulacja w zakresie zapisu *„i/lub dodatkowych dokumentów innych niż wskazane w ust.6*, pozostaje w sprzeczności z § 6 *„Zasad techniki prawodawczej”*, zgodnie z którym przepisy należy redagować tak by dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresata zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Jako niezrozumiałe i budzące wątpliwości Kolegium Izby uznało również postanowienia zawarte w części IV załącznika Nr 1 do Regulaminu konkursu określającego wzór wniosku o udzielenie dotacji, poniżej tabeli pod nazwą „Kosztorys ze względu na źródło finansowania”, w których Sejmik Województwa wprowadził obowiązek wskazania przez wnioskującego o dotację *„Uwag mogących mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu”*, nie precyzując równocześnie, czy zawarcie przez wnioskodawcę dodatkowych uwag będzie miało wpływ na ocenę, w tym na punktację wniosku o udzielenie dotacji.

W § 8 ust. 10 załącznika nr 1 do uchwały (Regulamin konkursu), nałożony został na beneficjenta dotacji obowiązek pisemnego powiadomienia o odstąpieniu od zawarcia umowy w terminie 14 dni od daty otrzymania informacji o przyznaniu dotacji. W ocenie Kolegium przyjęta regulacja wykracza poza granice upoważnienia wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, gdyż nałożenie tego obowiązku nie mieści się w pojęciu „zasad udzielania dotacji”.

Nie można bowiem uznać, że uprawnienia czy obowiązki wynikające z uchwały o udzieleniu dotacji (w której wskazano potencjalnego beneficjenta) mogły być uznane za zasady udzielania dotacji o których w art.81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W § 9 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały (Regulamin konkursu), organ stanowiący nałożył na wnioskodawcę obowiązki informacyjne i promocyjne dotyczące dotowanego zadania oraz obowiązek realizacji innych ustaleń wynikających z zawartej umowy. 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, bowiem nałożone obowiązki adresowane są do beneficjenta, któremu dotacji już udzielono. Dlatego wskazane obowiązki beneficjenta mogą być przedmiotem wyłącznie umowy dotacyjnej.

W ocenie Kolegium Izby nie stanowią materii związanej z zasadami udzielania dotacji regulacje wynikające z § 9 ust. 5, 6, 7, 8 i 9 załącznika nr 1 do uchwały (Regulamin konkursu). W § 9 ust. 5

postanowiono, że „*Wnioskodawca udziela, a Województwo Łódzkie przyjmuje licencję na korzystanie z materiału o którym mowa w § 5 ust. 4 pkt 4 (...)*”. W § 9 ust. 6 załącznika nr 1 do uchwały określono prawo Województwa Łódzkiego do wykorzystania materiału w celach promocyjnych, wizerunkowych, archiwalnych i informacyjnych, a także prawo do korzystania i upowszechniania w nieograniczonej liczbie nadań i wielkości nakładów oraz bez ograniczeń terytorialnych, jak również określono pola eksploatacji. Z kolei w ust.7 określono prawo do opracowania materiałów, w tym w szczególności prawo do tworzenia utworów zależnych, wprowadzania zmian, poprawek, nowych wersji lub adaptacji. W ust.8 i 9 zawarto postanowienie o niewyłącznym charakterze udzielonej licencji i braku upoważnienia do udzielenia sublicencji oraz o nieodpłatnym przekazaniu praw udzielonych Województwu Łódzkiemu do materiału. Natomiast we wniosku o udzielenie dotacji, w części dotyczącej oświadczeń (pkt VII) w pkt 6 zobowiązano wnioskodawcę do złożenia oświadczenia, że wyraża zgodę na nieodpłatne wykorzystanie zawartych we wniosku informacji o zabytku oraz dołączonej dokumentacji fotograficznej (w zakresie ich utrwalania, zwielokrotniania i upowszechniania, w szczególności techniką drukarską, reprograficzną lub cyfrową) w celach promujących dziedzictwo kulturowe województwa łódzkiego. Jednocześnie w pkt 7 zobowiązano wnioskodawcę do złożenia oświadczenia dotyczącego udzielenia nieodpłatnie Województwu Łódzkiemu niewyłącznej, nieograniczonej czasowo i terytorialnie licencji na wykorzystanie – w celach informacyjnych, promocyjnych i reklamowych konkursu „Łódzkie ratuje zabytki” – fotografii, załączonych do wniosku w zakresie pól eksploatacji, wskazanych w Regulaminie Konkursu, jak również zobowiązano wnioskodawcę do dokonania wyceny pozostawiając miejsce na podanie kwoty oraz postanowiono, że niniejsze oświadczenie stanowi protokół przekazania plików.

Kolegium podnosi, iż uchwała jako akt prawa miejscowego nie może zawierać oświadczeń woli, na co wskazują zapisy w niej zawarte o treści „*Wnioskodawca udziela a Województwo przyjmuje licencję*”.

Jednocześnie postanowienia § 9 ust. 6, ust. 7, ust. 8 i ust. 9 załącznika nr 1 do uchwały przyjmują terminologię właściwą umowie licencji (a więc terminologię właściwą prawu prywatnemu z zakresu umów). Tym samym, Kolegium Izby uznało, że Sejmik Województwa Łódzkiego wszedł w kompetencje członków organu wykonawczego, którym przysługuje ustawowe prawo do składania oświadczeń woli w imieniu województwa. Z postanowień art. 57 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022, poz. 2094 ze zm.) wynika bowiem, że oświadczenie woli w imieniu województwa składa marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, bądź marszałek województwa jednoosobowo, o ile zostanie do tego upoważniony przez Sejmik.

Kolegium podkreśla również, że z przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. 2022 poz. 2509) – na którą w złożonych wyjaśnieniach powołują się przedstawiciele jednostki - wyraźnie wynika forma w jakiej należy dokonać przeniesienia uprawnień do korzystania z materiałów fotograficznych. To formą jest umowa o korzystanie z utworu (umowa licencji), zawierająca zgodne oświadczenia stron w tym zakresie.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby nie zgodziło się z argumentami przedstawicieli jednostki, którzy podnieśli, że dla zachowania właściwej formy prawnej, w uchwale w sprawie zasad udzielania dotacji należało zawrzeć postanowienia wynikające z umowy licencji i zobowiązać beneficjenta do złożenia oświadczeń zawartych w pkt 6 i 7 wniosku o udzielenie dotacji.

Kolegium nie podzieliło również argumentu przedstawicieli jednostki, co do powodu wprowadzenia do treści badanej uchwały postanowień umowy licencji, tj. konieczności przestrzegania przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Obowiązek przestrzegania przepisów tej ustawy wynika bowiem z postanowień samej ustawy, która obliuguje strony do zawarcia umowy.

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, w którym przyjęte postanowienia mają dotyczyć zasad udzielania dotacji na zabytki i nie może regulować zagadnień nie związanych z tymi zasadami. Przyznanie uprawnień na korzystanie z dokumentacji fotograficznej dotyczy etapu wykonania umowy o udzieleniu dotacji i realizacji zadania publicznego, i tym samym nie mieści się w pojęciu zasad udzielania dotacji.

W części VII załącznika nr 1 do Regulaminu Konkursu, określającego wzór wniosku o udzielenie dotacji w punkcie 4 nałożono na wnioskodawcę obowiązek złożenia oświadczenia, że nie zalega on z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych. W ocenie Kolegium Izby zapis ten przekracza ustawowy zakres upoważnienia, wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Sejmik Województwa nie posiada kompetencji do żądania złożenia oświadczenia przez wnioskodawcę, o niezaleganiu z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych, gdyż ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie przewiduje możliwości żądania przez organ stanowiący składania oświadczenia tej treści a jednocześnie powyższa regulacja nie mieści się w pojęciu zasad udzielania dotacji. Ustawodawca nie uzależnił bowiem otrzymania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w ewidencji zabytków od niezalegania z płatnościami. W konsekwencji uregulowania przyjętego przez Sejmik Województwa, z ubiegania się o dotację wykluczono podmioty zalegające z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych, 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.

Wskazane wyżej naruszenia prawa, w ocenie Kolegium Izby kwalifikują do stwierdzenia nieważności w całości uchwały nr LVI/630/23 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu konkursu „Łódzkie ratuje zabytki” określającego zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa łódzkiego.

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

**Przewodniczący Kolegium**

**Prezes RIO w Łodzi**

**Ryszard Paweł Krawczyk**