



UCHWAŁA NR 35/97/2023
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 1 grudnia 2023 r.

w sprawie: uchwały nr LXIV/807/2023 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 25 października 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Łask w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|-----------------------------|--------------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 7/ Magdalena Budziarek |
| 2/ Roman Drozdowski | 8/ Bogusław Wenus |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 9/ Radosław Hrychorczuk |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 10/ Zofia Dolewka |
| 5/ Bogdan Łągwa | 11/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 12/ Anna Adamczewska |

Po rozpoznaniu w dniu 1 grudnia 2023 roku uchwały nr LXIV/807/2023 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 25 października 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Łask w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 2 listopada 2023 roku, 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. 1325)

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 ze zm.) oraz § 6 i 30 ust. 1 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) **stwierdza nieważność uchwały nr LXIV/807/2023 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 25 października 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Łask w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.**

Uzasadnienie

W dniu 1 grudnia 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi rozpatrzyło uchwałę nr LXIV/807/2023 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 25 października 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie Gminy Łask w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (dalej: Uchwała). W posiedzeniu Kolegium Izby uczestniczył przedstawiciel jednostki.

W podstawie prawnej Uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz 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 ze zm.).

W toku badania Uchwały Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje:

W § 5 ust. 1 - ust. 3 Uchwały Rada Miejska w Łasku postanowiła: „1. Kwoty we wnioskach o udzielenie dotacji nie mogą przekraczać limitu wartości kwot poszczególnych wniosków o dofinansowanie ustalonego w ramach poszczególnych edycji programu. 2. Burmistrz Łasku zamieści niezwłocznie na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Łasku informację o limicie wartości kwot w poszczególnych wnioskach o dofinansowanie w ramach danej edycji programu. 3. Kwota dotacji nie może przekraczać wysokości 100% nakładów koniecznych, o których mowa w § 1 ust. 2, w ramach limitu wartości kwot w poszczególnych wnioskach o dofinansowanie ustalonego w ramach danej edycji programu”. Z kolei w § 6 ust. 5 Uchwały, Rada Miejska ustaliła, że: „W przypadku gdy w danej edycji programu w toku naborów wniosków o dofinansowanie zostaną złożone wnioski o udzielenie dotacji w liczbie przekraczającej ustalony limit liczby wniosków o dofinansowanie, decyzję o wyborze zadań do dofinansowania zgłoszonych przez Gminę Łask w ramach tej edycji programu, których podstawą są złożone wnioski o udzielenie dotacji, podejmuje Rada Miejska w Łasku, w formie uchwały, ustalając listę tych wniosków”.

W ocenie Kolegium Izby przywołane postanowienia są niejasne i niezrozumiałe dla adresatów Uchwały. W § 5 Uchwały, jak również w żadnym innym jej postanowieniu, nie wyjaśniono, jak rozumieć pojęcie „limitu wartości kwot poszczególnych wniosków o dofinansowanie ustalonego w ramach poszczególnych edycji programu” oraz jaka jest wartość kwot tego limitu, czy też wartość limitu. Jednocześnie, pomimo braku stosownego wyjaśnienia, w ust. 1 § 5 Uchwały zobowiązano podmioty ubiegające się o dotację, by kwoty w składanych wnioskach o udzielenie dotacji nie przekraczały przedmiotowego limitu. Następnie, w ust. 3 tego paragrafu powiązano wysokość dotacji z limitem wartości kwot w poszczególnych wnioskach o dofinansowanie, wskazując że kwota dotacji nie może przekraczać wysokości 100% nakładów koniecznych w ramach takiego limitu. Z kolei w przytoczonym wyżej § 6 ust. 5 Uchwały Rada Miejska odwołała się do „ustalonego limitu liczby wniosków o dofinansowanie”, postanawiając, że gdy w danej edycji programu, w toku naborów wniosków o dofinansowanie, zostaną złożone wnioski o udzielenie dotacji w liczbie przekraczającej taki limit, to wówczas decyzję o wyborze zadań do dofinansowania zgłoszonych przez Gminę Łask w ramach tej edycji programu, których podstawą są złożone wnioski o udzielenie dotacji, podejmuje Rada Miejska w Łasku. W tym zakresie Rada Miejska również nie

określiła w Uchwale, co rozumie pod pojęciem „ustalonego limitu liczby wniosków o dofinansowanie” oraz nie wyjaśniła jaki podmiot, czy też organ, w jakim czasie (kiedy), na jakich warunkach oraz w jaki sposób ustala tego rodzaju limit.

Wskazać przy tym należy, że w myśl 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. 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).

Odnosząc powyższe do badanej Uchwały, zdaniem Kolegium Izby, niewyjaśnienie w niej ww. pojęć, zawartych w § 5 ust. 1 - 3 oraz w § 6 ust. 5 powoduje, że podmiot, który potencjalnie mógłby zostać beneficjentem dotacji określonej w Uchwale, nie posiada niezbędnej wiedzy do podjęcia decyzji, czy ubiegać się o dotację na zabytek na podstawie Uchwały, jak również wiedzy potrzebnej do złożenia prawidłowego wniosku o udzielenie dotacji. Podkreślenia przy powyższym wymaga, że źródłem takiej wiedzy powinna być uchwała organu stanowiącego gminy podjęta na podstawie art. 81 ust. 1 ww. ustawy. Jedynie bowiem ten organ został wyposażony w kompetencje do określania zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Źródła takiego nie stanowią natomiast niebędące przepisami prawa programy o charakterze wojewódzkim, czy też krajowym, ogłaszane przez różnego rodzaju podmioty. Zadaniem Kolegium Izby, za niewystarczające dla prawidłowej realizacji przez Radę Miejską upoważnienia z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami uznać należy również przekazanie Burmistrzowi Łasku kompetencji do zamieszczenia na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Łasku informacji o limicie wartości kwot w poszczególnych wnioskach o dofinansowanie w ramach danej edycji programu. Wobec bowiem przyjętej w § 5 ust. 1-3 Uchwały regulacji w zakresie wysokości kwot we wnioskach o udzielenie dotacji, które nie mogą przekraczać „limitu wartości kwot poszczególnych wniosków o dofinansowanie ustalonego w ramach poszczególnych edycji programu”, jak również odniesienia się do przedmiotowego limitu przy regulacji dotyczącej wysokości dotacji, wielkość limitu, przy takich postanowieniach Uchwały, winna wynikać z jej treści. Określenie wielkości limitu w akcie prawa miejscowego pozwoliłoby potencjalnemu beneficjentowi dotacji na zdecydowanie, czy składać wniosek o udzielenie dotacji oraz w ramach jakiego limitu wnioskować o dotację. W ocenie Kolegium badana Uchwała powinna również zawierać regulację dotyczącą „ustalonego limitu liczby wniosków o dofinansowanie”, o którym mowa w § 6 ust. 5. Brak wyjaśnienia pojęcia tego limitu powoduje bowiem, że postanowienie zawarte w tym paragrafie jest niezrozumiałe.

W związku z powyższym badana Uchwała, zdaniem Kolegium Izby narusza wymogi wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również nie spełnia wymogów zawartych w § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który na mocy § 143 załącznika do tego rozporządzenia ma zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego. W myśl § 6 przepisy

ustawy (uchwały) redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Z uwagi na to, że Uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jej uregulowania powinny być zdaniem Kolegium Izby sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące nie mieli wątpliwości co do zapisów w niej zawartych (podobne stanowisko wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r., sygn. I SA/Gd 6/20, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. IV SA/Po 1248/20, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 20 listopada 2018 r., sygn. II SA/Op 295/18, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. II SA/Wr 385/05, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. SA/Gd 2949/94).

Za regulację niejednoznaczną oraz budzącą wątpliwości interpretacyjne Kolegium Izby uznało również postanowienia § 6 Uchwały w zakresie, w jakim uregulowano w nim dokonywanie oceny wniosków o udzielenie dotacji. Mianowicie w § 6 ust. 1 Uchwały postanowiono: *„Złożone wnioski o udzielenie dotacji podlegają formalnej i merytorycznej ocenie przez komisję powołaną przez Burmistrza Łasku”*. W § 6 ust. 2 Uchwały Rada Miejska postanowiła: *„Wnioski o udzielenie dotacji są sprawdzane merytorycznie przez komisję, o której mowa w ust. 1, ze szczególnym uwzględnieniem następujących kryteriów: 1) czy zabytek posiada wpis do rejestru zabytków czy wpisany jest jedynie do gminnej ewidencji zabytków; 2) stopień zaawansowania przygotowania dokumentacji dotyczącej realizacji zadania”*. W ust. 3 § 6 zawarto następujące postanowienie: *„Komisja, o której mowa w ust. 1, przedkłada Burmistrzowi Łasku wyniki weryfikacji wniosków o udzielenie dotacji”*.

Analizując ww. postanowienia Uchwały w pierwszej kolejności należy stwierdzić, że w ust. 2 § 6 zawarto otwarty katalog kryteriów oceny złożonych wniosków o udzielenie dotacji, poprzez posłużenie się sformułowaniem *„ze szczególnym uwzględnieniem następujących kryteriów”*. W konsekwencji w Uchwale nie określono jednoznacznych wytycznych, w oparciu, o które komisja ocenia złożone wnioski. Przyjęcie takiego rozwiązania prowadzi do konkluzji, że obok kryteriów oceny wniosków o udzielenie dotacji określonych w Uchwale, istnieją jeszcze inne przesłanki ich oceny niewynikające z Uchwały. Przyjęte regulacje wprowadzają stan niepewności po stronie podmiotów ubiegających się o dotację, co do stosowanych kryteriów oceny złożonych wniosków, a w konsekwencji obawy, czy złożony wniosek spełnia stawiane mu wymagania.

Z przytoczonej regulacji nie wynika również jednoznacznie, w jaki sposób komisja ocenia wnioski. W § 6 ust. 2 Uchwały mowa o merytorycznym sprawdzeniu wniosków, podczas gdy w ust. 3 tego paragrafu posłużono się terminem *„weryfikacji wniosków o udzielenie dotacji”*. Sprawdzenie wniosku może polegać na ustaleniu, czy dany wniosek spełnia, czy też nie spełnia wymogów określonych w Uchwale, natomiast weryfikacja wniosku jest szerszym procesem, który może zakończyć się ustaleniem przez komisję rankingu wniosków, przedkładanych następnie Burmistrzowi. Zastosowanie dwóch różnych sposobów, w jaki może zachować się komisja oceniająca wnioski o udzielenie dotacji, (poprzez użycie dwóch różnych sformułowań w § 6 w zakresie prac komisji) powoduje, że przyjęta regulacja jest niejednoznaczna.

Postanowienia § 6 są niejasne także z tego względu, że nie wynika z nich jednoznacznie, któremu zabytkowi, czy wpisanemu do rejestru zabytków, czy też znajdującemu się w gminnej ewidencji zabytków, komisja przyznaje wyższą notę. Na gruncie § 6 ust. 2 pkt 1 Uchwały, gdzie w

odniesieniu do zabytku posiadającego wpis do gminnej ewidencji posłużono się terminem „jedynie” można się tylko domyślać, że wyżej oceniany będzie zabytek figurujący w rejestrze zabytków.

Wskazać również należy, że w § 6 ust. 2 pkt 2 Uchwały, jako kryterium oceny wniosków o udzielenie dotacji ustalono stopień zaawansowania przygotowania dokumentacji dotyczącej realizacji zadania. Jednak nie uregulowano, w jaki sposób komisja ma działać stosując to kryterium. Zgodnie natomiast z § 3 ust. 5 Uchwały dokumenty wskazane w § 3 ust. 3, które należy dołączyć do wniosku o udzielenie dotacji, nie muszą być złożone w dniu składania tego wniosku i mogą zostać uzupełnione w terminie 8 miesięcy od dnia uzyskania przez Gminę Łask promesy wstępnej udostępnionej przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Podmiotom ubiegającym się o dotację pozwolono zatem na nieprzedłożenie takich dokumentów wraz z wnioskiem o dotację oraz na ich uzupełnienie w określonym terminie. W Uchwale nie uregulowano jednak, kiedy oraz w jaki sposób komisja ma dokonać oceny wniosków o udzielenie dotacji w oparciu o ww. kryterium, skoro ubiegający się o dotację mogą uzupełniać dokumenty przez okres 8 miesięcy.

W odniesieniu do sposobu oceny wniosków o udzielenie dotacji, stwierdzić ponadto należy, że także regulacja zawarta w § 6 ust. 5 Uchwały jest niejasna, w zakresie w jakim wskazuje, że w przypadku gdy w danej edycji programu w toku naborów wniosków o dofinansowanie zostaną złożone wnioski o udzielenie dotacji w liczbie przekraczającej ustalony limit liczby wniosków o dofinansowanie, decyzję o wyborze zadań do dofinansowania zgłoszonych przez Gminę Łask w ramach tej edycji programu, których podstawą są złożone wnioski o udzielenie dotacji, podejmuje Rada Miejska w Łasku, w formie uchwały, ustalając listę tych wniosków. Z postanowienia tego nie wynika bowiem czy Rada ustalając listę wniosków stosuje kryteria ich oceny, a jeśli tak, to jakie są to kryteria. Z przywołanej regulacji nie można również jednoznacznie wywieść, czy przed ustaleniem listy wniosków przez Radę, następuje ocena wniosków dokonywana przez komisję.

Pominięcie w Uchwale określonych postanowień lub wprowadzenie do niej postanowień wieloznacznych i nieprecyzyjnych czyni prowadzone postępowanie o udzielenie dotacji niejasnym i rodzi wątpliwości, co do jego przebiegu, zarówno po stronie udzielającego dotacji, jak i po stronie ubiegającego się o nią. Mając na względzie powyższe Kolegium Izby podkreśla, że z uchwały będącej aktem prawa miejscowego powinno jasno i jednoznacznie wynikać, jakie były intencje uchwałodawcy przy regulowaniu jej postanowień. W podanym zakresie badana Uchwała nie spełnia tego wymogu, co pozostaje w sprzeczności z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Wymogów wynikających z ww. przepisów prawa analizowana Uchwała nie spełnia także z uwagi na regulację przyjętą § 3 ust. 2 pkt 2. W przepisie tym postanowiono, że wniosek o udzielenie dotacji powinien zawierać, m.in. pkt 2): informacje o zabytku z uwzględnieniem miejsca jego położenia. W ww. paragrafie, jak również w pozostałej części Uchwały, Rada Miejska w Łasku nie wyjaśniła jednak jakie informacje o zabytku należy podać w treści składanego wniosku o udzielenie dotacji.

W ocenie Kolegium Izby uszczegółowienie w Uchwale informacji o zabytku jest niezbędne dla podmiotu starającego się o dotację. Regulacja taka daje bowiem wiedzę, wynikającą z aktu prawa miejscowego, o tym jakie informacje o zabytku są wymagane przez udzielającego dotację i w rezultacie umożliwia złożenie prawidłowego wniosku o dotację. Nadto, w analizowanej Uchwale

sprecyzowanie żądanych informacji o zabytku jest również potrzebne z uwagi na postanowienie § 3 ust. 3 w związku z § 3 ust. 5. Ustalono w nich, że dokumenty, które mają być dołączone do wniosku o udzielenie dotacji, takie jak 1) dokument potwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do zabytku wpisanego do rejestru lub znajdującego się w gminnej ewidencji zabytków, 2) aktualna decyzja Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków zezwalająca na przeprowadzenie prac lub robót objętych wnioskiem o dotację lub zalecenia konserwatorskie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków dotyczące prac przy zabytku w przypadku zabytków wpisanych jedynie do gminnej ewidencji zabytków, 3) aktualne pozwolenie na budowę, gdy wniosek dotyczy prac lub robót wymagających uzyskania pozwolenia na budowę, 4) kosztorys prac lub robót budowlanych objętych zakresem rzeczowym zadania, na którego realizację jest składany wniosek o dotację wraz z harmonogramem planowanych prac lub robót, nie muszą być złożone w dniu składania wniosku o udzielenie dotacji i mogą zostać uzupełnione w terminie 8 miesięcy od dnia uzyskania przez Gminę Łask promesy wstępnej udostępnionej przez Bank Gospodarstwa Krajowego, jednakże nie później niż do dnia zawarcia umowy o udzielenie dotacji. Gdyby zatem zaistniała sytuacja, w której ubiegający się o dotację nie przedłożyłby wraz z wnioskiem o dotację żadnego z ww. dokumentów, to wówczas Gmina Łask dysponowałaby informacjami o zabytku przedstawionymi w sposób dowolny przez składającego wniosek o dotację. Postanowienie § 3 ust. 2 pkt 2 Uchwały winno zatem być doprecyzowane poprzez wskazanie jakich informacji o zabytku wymaga udzielający dotacji. W ocenie Kolegium badana Uchwała w omówionym zakresie zawiera zbyt ogólną regulację, w związku z czym naruszona art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W § 7 ust. 2 Uchwały zawarto następujące postanowienie: „*Decyzję o przyznaniu dotacji podejmuje Rada Miejska w Łasku w formie uchwały, na warunkach określonych we wstępnej promesie udzielonej Gminie Łask przez Bank Gospodarstwa Krajowego, określając: 1) podmiot otrzymujący dotację; 2) kwotę przyznanej mu dotacji; 3) nazwę zadania inwestycyjnego oraz 4) okres, na który przyznano dotację*”. W ocenie Kolegium Izby w zakresie, w jakim w przywołanym postanowieniu wskazano, że Rada Miejska przyznaje dotację na zabytek na warunkach określonych we wstępnej promesie udzielonej Gminie Łask, postanowienie to narusza art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Jedynym bowiem źródłem na podstawie, którego organ stanowiący gminy podejmuje uchwałę o udzieleniu dotacji na zabytek jest art. 81 ust. 1 ww. ustawy. Tylko w oparciu o ten przepis wskazane w nim organy mogą podjąć uchwałę o udzieleniu dotacji. Organy te mogą wywodzić swoje kompetencje do podejmowania uchwał jedynie z upoważnień zawartych w ustawach. Źródłem takiej kompetencji nie jest zatem promesa udzielona Gminie.

W § 8 ust. 3 Uchwały Rada Miejska w Łasku postanowiła, że nierozpoczęcie przez beneficjenta dotacji postępowania zakupowego w terminie wskazanym w ust. 1 tego paragrafu, jest równoznaczne z rezygnacją z ubiegania się o dotację z budżetu Gminy Łask. W ust. 4 § 8 Rada nałożyła na beneficjenta dotacji obowiązki polegające na: 1) ogłoszeniu postępowania zakupowego na całą inwestycję objętą dofinansowaniem na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Łasku, w terminie nie krótszym niż 30 dni przed terminem składania ofert, 2) zapewnieniu zamieszczenia w dokumentacji postępowania zakupowego postanowień zobowiązujących do poddania ewentualnych sporów w relacjach z wykonawcami o roszczenia cywilnoprawne w sprawach, w których zawarcie ugody jest dopuszczalne, mediacjom lub innemu polubownemu rozwiązaniu sporu przed Sądem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, wybranym mediatorem albo osobą prowadzącą inne polubowne rozwiązanie sporu, 3) zamieszczeniu na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Łasku informacji o wyborze wykonawcy w terminie 7 dni od dokonania jego wyboru. Natomiast w załączniku nr 2, w pkt VIII zobowiązano składającego wniosek o zmianę inwestycji do złożenia oświadczenia, że na dzień złożenia wniosku o zmianę inwestycji nie

ogłoszono postępowania mających na celu wyłonienie wykonawcy prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych objętych tym wnioskiem.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia takie nie mieszczą się w pojęciu „zasad udzielania dotacji”, o których mowa w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Postanowienia ust. 3 § 8 nie można uznać jako kształtującej zasady udzielania dotacji, w sytuacji gdy dotacja została już przyznana przez Radę w drodze uchwały. Taka sama uwaga dotyczy postanowienia zawartego w załączniku nr 2, w pkt VIII (na marginesie należy także zauważyć, że Gmina Łask posiada wiedzę w zakresie prowadzonych przez beneficjenta dotacji postępowania, gdyż ich ogłaszanie odbywa się za pośrednictwem strony internetowej Urzędu Gminy). Obowiązki nałożone na beneficjenta w ust. 4 § 8 również dotyczą czynności po przyznaniu dotacji przez Radę. Ponadto w ustępie tym uregulowane zostały także stosunki cywilnoprawne między beneficjentem a wykonawcą, który będzie realizował prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku. W ocenie Kolegium Izby przytoczone postanowienia Uchwały pozostają w sprzeczności z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który uprawnia Radę jedynie do określenia zasad udzielania dotacji na zabytek.

W § 3 ust. 5 Uchwały Rada Miejska w Łasku postanowiła: *„W przypadku gdy ubiegający się o dotację nie posiada na dzień złożenia wniosku o udzielenie dotacji dokumentów, o których mowa w § 3 ust. 3 powinien uzupełnić brakujące dokumenty w terminie 8 miesięcy od dnia uzyskania przez Gminę Łask promesy wstępnej udostępnionej przez Bank Gospodarstwa Krajowego, jednakże nie później niż do dnia zawarcia umowy o udzielenie dotacji”*. W § 8 ust. 1 postanowiono: *„Podjęcie przez Radę Miejską w Łasku uchwały, o której mowa w § 7 ust. 2, stanowi podstawę do ogłoszenia przez beneficjenta dotacji postępowania zakupowego mającego na celu wyłonienie wykonawcy lub wykonawców zadania inwestycyjnego, które powinno nastąpić nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia udostępnienia przez Bank Gospodarstwa Krajowego Gminie Łask wstępnej promesy w aplikacji do obsługi programu, przy czym w tym terminie beneficjent dotacji ma możliwość ponownego ogłoszenia postępowania zakupowego lub jego części”*.

W przywołanych postanowieniach Uchwały zobowiązano podmiot ubiegający się o dotację oraz beneficjenta dotacji do wykonania określonych czynności w precyzyjnie podanych terminach (8 i 12 miesięcy), liczonych od: 1) dnia uzyskania przez Gminę Łask promesy wstępnej udostępnionej przez Bank Gospodarstwa Krajowego - § 3 ust. 5, 2) dnia udostępnienia przez Bank Gospodarstwa Krajowego Gminie Łask wstępnej promesy w aplikacji do obsługi programu (§ 8 ust. 1). W Uchwale jednakże nie wskazano sposobu, w jaki podmiot ubiegający się o dotację/ beneficjent dotacji zostaną poinformowani przez Gminę Łask, że uzyskała promesę wstępną lub udostępniono jej wstępną promesę w aplikacji do obsługi programu. W ocenie Kolegium Izby, skoro w Uchwale na ww. podmioty nałożono obowiązki wykonania określonych czynności w podanych ściśle terminach, to Uchwała powinna również regulować sposób informowania podmiotów o uzyskaniu przez Gminę promesy wstępnej lub jej udostępnieniu w aplikacji. W wyniku posiadania informacji o ww. zdarzeniach podmioty te mogłyby bowiem prawidłowo ustalić początek biegu terminów, w których mają wykonać czynności, do których zostały w Uchwale zobowiązane. Brak takiej regulacji skutkuje zdaniem Kolegium Izby naruszeniem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W § 9 Uchwały uregulowano kwestie związane z wnioskiem o zmianę zakresu inwestycji, natomiast w § 10 zawarto postanowienia dotyczące wniosku o zmianę inwestycji. Z ust. 1 § 9 oraz z

ust. 1 § 10 Uchwały wynika, że podmiotowi wnoszącemu o zmianę zakresu inwestycji bądź o zmianę inwestycji została przyznana dotacja na zabytek „na podstawie wstępnej promesy”. Zdaniem Kolegium Izby postanowienia te są niezgodne z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w świetle którego dotacja na zabytek jest przyznawana na podstawie uchwały organu stanowiącego gminy, powiatu bądź samorządu województwa. Przedmiotowe postanowienia skutkują również wewnętrzną sprzecznością Uchwały, bowiem są niezgodne z jej § 7 ust. 2, według którego decyzję o przyznaniu dotacji podejmuje Rada Miejska w Łasku w formie uchwały.

Regulując w § 9 Uchwały kwestie związane z wnioskiem o zmianę zakresu inwestycji Rada Miejska w Łasku postanowiła w ust. 3 tego paragrafu, że wniosek powinien zawierać informacje oraz rodzaje dołączanych do niego dokumentów, które zostały określone we wzorze wniosku o zmianę zakresu inwestycji stanowiącym załącznik Nr 1 do Uchwały. W ust. 5 § 9 postanowiono natomiast, że wniosek o zmianę zakresu inwestycji, który nie spełnia wymagań formalnych, o których mowa w § 3, nie podlega zgłoszeniu przez Gminę Łask. Wskazać należy, że w załączniku nr 1 do Uchwały przewidziano dwa dokumenty, które należy złożyć z wnioskiem o zmianę zakresu inwestycji, tj.: aktualne pozwolenie na budowę, gdy wniosek dotyczy prac lub robót wymagających uzyskania pozwolenia na budowę – jeśli wnioskodawca posiada je w dniu złożenia wniosku oraz kosztorys prac lub robót budowlanych objętych zakresem rzeczowym zadania, na którego realizację jest składany wniosek o zmianę zakresu inwestycji wraz z harmonogramem planowanych prac lub robót. Natomiast § 3 Uchwały, odnoszący się do wniosku o udzielenie dotacji, zobowiązuje wnioskodawców do złożenia także innych dokumentów niż wymagane przy wniosku o zmianę zakresu inwestycji, takich jak: dokument potwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do zabytku wpisanego do rejestru lub znajdującego się w gminnej ewidencji zabytków, aktualna decyzja Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków zezwalająca na przeprowadzenie prac lub robót objętych wnioskiem o dotację lub zalecenia konserwatorskie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków dotyczące prac przy zabytku w przypadku zabytków wpisanych jedynie do gminnej ewidencji zabytków. W związku z tym nieprawidłowe jest postanowienie zawarte w § 9 ust. 5 Uchwały według którego ocena spełnienia wymagań formalnych wniosku o zmianę zakresu inwestycji następuje przy zastosowaniu wprost uregulowań § 3 Uchwały. Prawidłowa redakcja postanowienia § 9 ust. 5 Uchwały powinna uwzględnić odpowiednie zastosowanie § 3 do oceny wniosków o zmianę zakresu inwestycji. Zdaniem Kolegium Izby w tym zakresie Rada Miejska nie wypełniła prawidłowo upoważnienia z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, naruszając ten przepis.

W załączniku nr 1 i 2 do Uchwały, w których przyjęto postanowienia dotyczące wzoru wniosku o zmianę zakresu inwestycji (załącznik nr 1) oraz wzoru wniosku o zmianę inwestycji (załącznik nr 2) w zakresie wymaganych dokumentów, które należy dołączyć do wniosku, wskazano aktualne pozwolenie na budowę, gdy wniosek dotyczy prac lub robót wymagających uzyskania pozwolenia na budowę, jeśli wnioskodawca posiada je w dniu złożenia wniosku. Jednakże, zarówno w Uchwale, jak i w załącznikach, nie określono w jakim terminie wnioskodawca jest zobowiązany do przedłożenia aktualnego pozwolenia na budowę, jeśli nie złożył go w dniu składania wniosku. Skutkuje to niepełną regulacją w ww. zakresie, co narusza art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Kolegium Izby wskazuje także na nieprawidłowe postanowienie § 10 ust. 2 Uchwały, z którego wynika, że regulacja ust. 1 § 10 dotyczy zmiany zakresu inwestycji, podczas gdy § 10 ust. 1 odnosi się do wniosku o zmianę inwestycji. Nadto, zwrócenia uwagi wymaga również redakcja postanowienia § 9 ust. 5, który brzmi: „*Wniosek o zmianę zakresu inwestycji, który nie spełnia*

wymagań formalnych, o których mowa w § 3, nie podlega zgłoszeniu przez Gminę Łask do jego akceptacji”, ponieważ w części dotyczącej sformułowania: „do jego akceptacji” postanowienie jest niezrozumiałe. W ocenie Kolegium Izby treść wskazanych postanowień pozostaje w sprzeczności z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W § 12 Uchwały Rada Miejska w Łasku postanowiła: „Zapisy niniejszej uchwały mają również zastosowanie do wniosków złożonych na podstawie naboru wniosków proponowanych do zgłoszenia do dofinansowania z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków ogłoszonego zarządzeniem nr 45/2023 Burmistrza Łasku z dnia 23 lutego 2023 r. Wnioski te traktuje się jako wnioski, o których mowa w § 3”.

W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest umocowany do regulowania wpływu nowego lub znowelizowanego aktu prawa miejscowego na stosunki powstałe pod działaniem aktu dotychczasowego (aktów dotychczasowych). Tego rodzaju unormowania zamieszcza się w przepisach przejściowych. Zgodnie z § 30 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych. Zasada wyrażona w § 30 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” znajduje odpowiednie zastosowanie – z mocy § 143 rozporządzenia – do projektów aktów prawa miejscowego. Podkreślenia przy tym wymaga, że § 30 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, stosowany odpowiednio do aktów prawa miejscowego, nie daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego umocowania do uznania za skuteczne czynności, które zostały podjęte przed wejściem w życie aktu prawa miejscowego normującego takie czynności, także w przypadku dokonywania ich na podstawie wewnętrznego zarządzenia (uchwały) organu wykonawczego. Organ stanowiący może jedynie uregulować wpływ nowej uchwały (lub znowelizowanej uchwały) będącej aktem prawa miejscowego na stosunki powstałe pod działaniem uchwały dotychczasowej (lub uchwał dotychczasowych), również będącej aktem prawa miejscowego.

Mając to na uwadze podnieść należy, że regulacji zawartej w § 12 Uchwały nie sposób uznać za postanowienie o charakterze przejściowym zgodne z prawem. § 12 Uchwały nie normuje wpływu badanej Uchwały (nowej) na stosunki powstałe pod działaniem uchwały dotychczasowej, bowiem odwołano się w nim nie do uchwały mającej charakter aktu prawa miejscowego, lecz do zarządzenia nr 45/2023 Burmistrza Łasku z dnia 23 lutego 2023 r., niebędącego aktem prawa miejscowego. Do wniosków, o których mowa w § 12 badanej Uchwały, stosowano wszak wewnętrzne zarządzenie Burmistrza. Wobec powyższego Kolegium Izby uznało, że regulacja zawarta w § 12 Uchwały narusza art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz § 30 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Kolegium Izby, nie kwestionując dopuszczalności realizacji przez Gminę Łask Rządowego Programu Odbudowy Zabytków stwierdza, że Uchwała uwzględniająca postanowienia programu winna być zgodna z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz z zasadami wynikającymi z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki

prawodawczej". Dokonana analiza treści Uchwały wskazuje, że przedmiotowa Uchwała narusza przepisy w sposób istotny.

Mając na względzie charakter wskazanych naruszeń prawa Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi postanowiło stwierdzić nieważność Uchwały w całości. Wskazane naruszenia nie pozwoliły bowiem na stwierdzenie nieważności Uchwały w części.

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
Zastępca Prezesa RIO w Łodzi**

Beata Kaczmarek