



# REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA w RZESZOWIE

35 - 064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

tel.: 017/ 85 900 50, [www.rzeszow.rio.gov.pl](http://www.rzeszow.rio.gov.pl)

## U C H W A Ł A Nr XXVII/1181/2023

z dnia 26 września 2023 r.

### Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w sprawie zgodności z prawem uchwały **Nr LXVIII/484/2023 Rady Powiatu Jarosławskiego** z dnia 31 sierpnia 2023 roku w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków oraz znajdujących się na terenie Powiatu Jarosławskiego w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków – działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1668 )

#### stwierdza

**nieważność uchwały Nr LXVIII/484/2023** Rady Powiatu Jarosławskiego z dnia 31 sierpnia 2023 roku w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków oraz znajdujących się na terenie Powiatu Jarosławskiego w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków – **w całości** z powodu naruszenia postanowień: art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2016 r. poz. 1887); § 143 w związku z § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 283); art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483); oraz braku spójności z Uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (RM-06111-230-22)

#### Uzasadnienie

W dniu 31 sierpnia 2023 r. Rada Powiatu Jarosławskiego podjęła uchwałę Nr LXVIII/484/2023 w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków oraz znajdujących się na terenie Powiatu Jarosławskiego w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Uchwała powyższa wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie dnia 4 września 2023 r.

W dniu 12 września 2023 r. uchwałą Nr XXVI/1096/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie postanowiło o wszczęciu w sprawie przedmiotowej uchwały postępowania nadzorczego.

Rada Powiatu Jarosławskiego działając na podstawie przepisów art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40), art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840), w związku z Uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (RM-06111-230-22), określiła zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, znajdującym się na terenie Powiatu Jarosławskiego, wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

W badanej uchwale, Rada Powiatu określając zasady udzielania dotacji nie uregulowała etapu dotyczącego składania i rozpatrywania wniosków o udzielenie dotacji przez podmioty do których uchwała jest adresowana. Z kolei z przepisu § 2 uchwały Rady Powiatu wynika, że dotacja może być udzielona w wysokości do 98% nakładów koniecznych, o których mowa w art. 77 ustawy wyłącznie w przypadku posiadania przez wnioskodawcę (czyli w tym przypadku podmiotu ubiegającego się o dotację) udziału własnego w wysokości minimum 2%. Ponadto w § 4 pkt 2 badanej uchwały określono, że przed przystąpieniem do podpisania umowy wnioskodawca (podmiot ubiegający się o dotację) winien przedłożyć informację o aktualności kosztorysu załączonego do wniosku lub przedłożyć skorygowany kosztorys.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie zważyło, co następuje:

Do wyłącznej właściwości rady powiatu zgodnie z art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do jej kompetencji. W świetle art. 40 ust. 1 oraz art. 42 cytowanej ustawy, na podstawie upoważnień ustawowych radzie powiatu przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie powiatu. Akty prawa miejscowego ustanawia rada powiatu w formie uchwały.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Powyższy przepis stanowi materialnoprawną podstawę do podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace, o których mowa w tym przepisie, w tym także dofinansowanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., I GSK 169/21 zauważono, iż ustawodawca nie wskazał, jakie elementy winny znaleźć się w uchwale podjętej na podstawie cytowanego przepisu, jednak zgodnie ze stanowiskiem przedstawicieli doktryny – przez pojęcie „zasady” należy rozumieć normy określające, komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także wskazujące zadania, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku. (por. A. Ginter, A. Michalak, Komentarz do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; pub. Lex 2016 r.) Rada powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały.

W związku z powyższym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, dysponując kompetencją ustawową do określania zasad udzielania dotacji celowej, powinien w akcie prawa

miejscowego zawrzeć regulacje dotyczące zasad udzielania dotacji na każdym etapie wyboru zadań do dofinansowania. Determinuje to konieczność prawnego uregulowania zasad udzielenia dotacji także w zakresie naboru wniosków. W przeciwnym razie potencjalni beneficjenci mogą być zaskakiwani takimi działaniami organu wykonawczego, jak unieważnienie dokonanego już wyboru czy odwołanie wyboru uzupełniającego wyłącznie na podstawie ogłoszenia, bez wskazania konkretnej podstawy prawnej takiego działania organu, według całkowicie swobodnego jego uznania. Niewątpliwie oddziałuje to w istotny sposób na sytuację prawną potencjalnych beneficjentów, znajdujących się poza strukturą administracji samorządowej, co – zgodnie z zasadą praworządności – wymaga uregulowania prawnego, *in concreto* w akcie prawa miejscowego.

Z przepisu § 2 uchwały Rady Powiatu wynika, że dotacja może być udzielona w wysokości do 98% nakładów koniecznych, o których mowa w art. 77 ustawy wyłącznie w przypadku posiadania przez wnioskodawcę (czyli w tym przypadku podmiotu ubiegającego się o dotację) udziału własnego w wysokości minimum 2%. Tym samym obowiązek posiadania wkładu własnego wymaganego w Rządowym Programie Odbudowy Zabytków został scedowany na beneficjenta dotacji, natomiast z uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów wynika, że udział własny w inwestycji (w tym i dotacji) zapewnia zawsze wnioskodawca, czyli jednostka samorządu terytorialnego.

Także w § 4 uchwały posłużono się terminologią „wnioskodawca” w znaczeniu podmiotu ubiegającego się o dotację.

W ocenie Kolegium w uchwale Rady Powiatu nie należy nadawać innego znaczenia pojęciom: „wnioskodawca” i „beneficjent dotacji” niż wynikające z uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów. Niespójność terminologiczna skutkuje w tym przypadku nałożeniem na beneficjenta dotacji obowiązku zapewnienia udziału własnego, który jest warunkiem uzyskania dofinansowania z Programu.

Zgodnie z § 143 w związku z § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

W tym stanie rzeczy Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej uchwaliło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje Powiatowi prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w terminie 30 dni od doręczenia niniejszej uchwały.

Zbigniew K. Wójcik  
Prezes