

Uchwała nr 80/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 22 listopada 2023 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LIV/416/23 Rady Gminy w Kijach z dnia 17 października 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków z dofinansowaniem z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki, Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska (sprawozdawca)

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) po zbadaniu w dniu 22 listopada 2023 roku uchwały nr LIV/416/23 Rady Gminy w Kijach z dnia 17 października 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków z dofinansowaniem z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków

stwierdza nieważność ww. uchwały z powodu naruszenia art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702) oraz art. 71 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.).

Uzasadnienie

Uchwała nr LIV/416/23 Rady Gminy w Kijach z dnia 17 października 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków z dofinansowaniem z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków przesłana została do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 27 października 2023 r. za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 22 listopada 2023 roku.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Kije.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Przedmiotową uchwałą nr LIV/416/23 Rada Gminy w Kijach określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków z dofinansowaniem z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

W §6 i §7 badanej uchwały postanowiono:

„§6 Wnioskodawcy, o którym mowa w §7, prowadzącemu działalność gospodarczą, może być przyznana dotacja, o której mowa w §2, stanowiąca pomoc de minimis zgodnie, z przepisami:

- 1) rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L, Nr 352/1 z dnia 24.12.2013 r.);
- 2) rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 9, z późn. zm.),
- 3) rozporządzenia Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz. Urz. UE L 190 z 28.06.2014, str.45, z późn.zm.).

§7 Wnioskodawca będący pojedynczym organizmem gospodarczym, ubiegający się o przyznanie dotacji, stanowiącej pomoc de minimis lub pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji, określonym w § 5, zobowiązany jest przedłożyć:

- 1) wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat podatkowych albo oświadczenie o wielkości pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie, jakie otrzymał w tym okresie, albo oświadczenie o nieotrzymanej takiej pomocy w tym okresie,
- 2) informacje niezbędne do udzielenia pomocy de minimis lub pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, dotyczące w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc de minimis lub pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, zgodnie z zakresem i wzorem określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. Nr 53 poz. 311, z późn. zm.) albo w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. Nr 121, poz. 810).”

Z powyższych zapisów wynika, że w kręgu adresatów uchwały są również podmioty prowadzące działalność gospodarczą, a udzielenie dotacji tym podmiotom może stanowić pomoc de minimis, pomoc de minimis w rolnictwie i rybołówstwie, o której mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702). W odniesieniu do badanej uchwały należało zatem spełnić wymogi proceduralne określone w art. 7 ust. 3 i 3a ww. ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którymi projekt programu pomocowego (w tym przypadku projekt uchwały) przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, które to organy w terminie 14 dni mogą przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Przywołany przepis ustawy nakłada na projektodawcę jednoznaczny obowiązek, którego niewypełnienie zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą stanowi istotne naruszenie prawa – procedury podjęcia uchwały.

Z informacji przesłanej przez Wójta Gminy Kije pismem znak: GIROŚ.4123.13.2023 z dnia 10 listopada 2023 r. wynika, że projekt przedmiotowej uchwały przesłano do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 31 października 2023 r., a zatem nie ma wątpliwości, że projekt uchwały nie został uprzednio zgłoszony Prezesowi

UOKiK oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, bowiem przedmiotową uchwałę nr LIV/416/23 Rada Gminy w Kijach podjęła w dniu 17 października 2023 r.

Zaniechanie wykonania opisanego powyżej obowiązku, wynikającego z przepisu prawa, pozbawiło właściwe organy (tu: Prezesa UOKiK oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi) możliwości skorzystania z przysługującej im ustawowo kompetencji do wyrażania zastrzeżeń na etapie procedowania projektu programu pomocowego, a w konsekwencji mogło nawet prowadzić do przyjęcia wadliwego merytorycznie aktu ustanawiającego program (wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 grudnia 2022 r. sygn. akt I SA/Ke 302/22).

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdza, że podjęcie przedmiotowej uchwały nastąpiło z naruszeniem art. 7 ust. 3 i 3a ww. ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności danego aktu w całości.

W ocenie Kolegium Izby bez znaczenia pozostaje fakt późniejszego zgłoszenia projektu Prezesowi UOKiK oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Ponadto w §2 ust. 1 uchwały określono zakres podmiotowy dotacji wskazując, że cyt.: „Dotacja będzie przysługiwała osobom fizycznym lub prawnym, posiadającym tytuł prawny do zabytków na podstawie złożonego wniosku...”

W ocenie Kolegium Izby zawarte w § 2 ust. 1 uchwały określenie podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o udzielenie dotacji jest niezgodne z art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. O dotacje na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków mogą się ubiegać te podmioty, które stosownie do art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami są zobowiązane do finansowania prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tych zabytkach, czyli osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne posiadające tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego. W konsekwencji uregulowania przyjętego przez Radę Gminy w Kijach z ubiegania się o dotację wykluczono jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, które w świetle art. 71 ust. 1 w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami mają prawo ubiegać się o dotacje, nie wskazano również, iż tytuł prawy do zabytku musi wynikać z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego.

W § 5 ust. 2 Rada Gminy w Kijach określiła katalog dokumentów, które należy dołączyć do wniosku o udzielenie dotacji. W treści pkt 7 wymieniono "aktualny odpis z właściwego rejestru, w przypadku podmiotów tam zarejestrowanych".

Stosownie do brzmienia art. 220 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.) organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli:

- 1) znane są one organowi z urzędu;
- 2) możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie:
 - a) posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych,
 - b) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
 - c) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
 - d) przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych).

Ze względu na przyjętą w treści badanej uchwały nr LIV/416/23 konstrukcję przepisu należy przyjąć, że wprowadzony wymóg dotyczy każdego rejestru, w którym podmiot ubiegający się o dofinansowanie jest ujęty, a zatem obejmuje on dane np. Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej czy Krajowego Rejestru Sądowego, które znane są organowi na

podstawie posiadanych przez niego ewidencji lub rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej.

W konsekwencji przyjęte w treści § 5 ust. 2 pkt 7 rozwiązanie w ocenie Kolegium pozostaje w sprzeczności z brzmieniem art. 220 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że ustalenie w badanej uchwale wskazanego powyżej obowiązku wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zawartości badanej uchwały.

Kolegium ponadto zauważa, że w §2 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy w Kijach postanowiła, że „Dotacja będzie przysługiwała (...) na podstawie złożonego wniosku, którego wzór stanowi załącznik do niniejszej uchwały...”. Ponadto w §5 ust. 1 postanowiła, cyt. „Wniosek o udzielenie dotacji powinien zawierać: (...) 5) harmonogram i kosztorys przewidywanych prac lub robót budowlanych ze wskazaniem źródeł finansowania, w tym także informacja o wysokości środków własnych wnioskodawcy”. Kolegium Izby zauważa, że w przedmiotowym załączniku brak jest pozycji, w której należy zamieścić informację o harmonogramie prac lub robót.

Brak zgodności pomiędzy treścią postanowień ujętych w uchwale a postanowieniami zawartymi w załącznikach do uchwały narusza zasadę spójności aktu prawnego, zgodnie z którą regulacje zawarte w aktach prawa miejscowego powinny być wzajemnie spójne, aby ich interpretacja nie budziła żadnych wątpliwości.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka