

Uchwała nr 135/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 20 listopada 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr X/57/2024 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 11 października 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła, Ewa Midura, 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 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr X/57/2024 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 11 października 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków z powodu naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292) oraz art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr X/57/2024 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 11 października 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 29 października 2024 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 20 listopada 2024 roku.

O powyższym terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego, z pouczeniem stosownie do treści art. 18 ust. 3 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium w wyznaczonym terminie badania przedmiotowej uchwały nie uczestniczyli przedstawiciele Miasta i Gminy Działoszyce.

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.

Celem podjęcia przez Radę Miejską w Działoszycach przedmiotowej uchwały nr X/57/2024 było określenie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych lub znajdujących się na terenie Gminy Działoszyce w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków ustanowionego uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r., co wynika z § 1 uchwały.

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano m. in. art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. 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.

W związku z powyższym Kolegium Izby wskazuje na zapisy § 3 ust. 1 uchwały o treści, cyt.:

„§ 3. 1. Beneficjent dotacji, którego zadanie inwestycyjne uzyskało promesę wstępną na dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, zobowiązany jest do złożenia wniosku o dotację do Gminy Działoszyce (załącznik nr 1 do niniejszej uchwały wraz z dokumentami wyszczególnionymi w formularzu wniosku).”

O konieczności złożenia przez beneficjenta dotacji wniosku o dotację świadczą również zapisy § 3 ust. 2-7 o treści:

„2. Wniosek o dotację wraz z dokumentami, należy złożyć w Urzędzie Miasta i Gminy w Działoszycach, ul. Skalbmierska 5, 28-440 Działoszyce.

3. Złożenie wniosku o dotację nie jest równoznaczne z przyznaniem dotacji i nie gwarantuje przyznania dotacji we wnioskowanej przez Beneficjenta dotacji wysokości.

4. Burmistrz Miasta i Gminy Działoszyce powołuje komisję oceniającą złożone wnioski.

5. Do zadań komisji należy ocena wniosków według kryteriów formalnych.

6. W przypadku braków formalnych lub stwierdzonych błędów komisja wzywa Beneficjenta dotacji drogą elektroniczną/papierową do uzupełnienia lub poprawienia wniosku o dotację w terminie 5 dni

od daty otrzymania wezwania. Wnioski o dotację nieuzupełnione lub niepoprawione, mimo wezwania, a także złożone, uzupełnione lub poprawione po terminie, pozostawia się bez rozpoznania.

7. Komisja przedkłada Burmistrzowi Miasta i Gminy Działoszyce do akceptacji wyniki oceny wniosków w formie protokołu podpisanego przez Przewodniczącego Komisji. ”

Tymczasem analiza uchwały nr X/57/2024 wskazuje, że Rada Miejska w Działoszycach nie określiła wzoru wniosku o dotację, bowiem nie załączono załącznika, o którym mowa w § 3 ust. 1 uchwały. Kolegium ustaliło również że przedmiotowa uchwała bez załącznika została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego w dniu 14 października 2024 r. pod poz. 3642.

Rada Miejska w Działoszycach podejmując przedmiotową uchwałę nie dopełniła zatem obowiązku wynikającego z ww. art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, bowiem nie określiła jakie dane we wniosku o dotację winien podać ubiegający się o przyznanie dotacji oraz jakie dokumenty załączyć.

W art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawodawca nie wskazał jakie elementy winny znaleźć się w uchwale podjętej na podstawie przywołanego przepisu, jednak jak podnosi się w orzecznictwie i doktrynie przez pojęcie „zasady” (w kontekście udzielania dotacji) należy rozumieć normy określające komu mogą być udzielone dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację aby mógł ją otrzymać, a także wskazujące zadanie, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem, wymagane dokumenty do rozpatrzenia wniosku oraz forma złożenia wniosku (por. wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. sygn. akt I GSK 169/21, wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2024 r. sygn. akt I GSK 1262/20).

Kolegium wskazuje również, że w § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały określono zakres podmiotowy dotacji, wskazując, że cyt.:

„2. O dotację może ubiegać się osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, organizowanego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego.”

Ponadto w §4 ust. 1-2 badanej uchwały postanowiono:

„§ 4. 1. Jeżeli o dotację ubiega się podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu Unijnego Prawa Konkurencji, dotacja, w zakresie, w jakim dotyczy tej działalności, stanowi pomoc de minimis, de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Dotacja ta udzielana jest na zasadach określonych w:

1) Rozporządzeniu Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. U. UE L, 2023/2831 z 15.12.2023r.); w takim przypadku na podstawie niniejszej uchwały pomoc de minimis może być udzielona do dnia 30 czerwca 2031 r.;

2) Rozporządzeniu 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. U. UE L352/9 z 24.12.2013 r. ze zm.); w takim przypadku na podstawie niniejszej uchwały pomoc de minimis może być udzielona do dnia 30 czerwca 2028 r.;

3) Rozporządzeniu 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 r. ze zm.); w takim przypadku na podstawie niniejszej uchwały pomoc de minimis może być udzielona do dnia 30 czerwca 2030 r.

2. Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis, pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie będzie zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji:

1) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis lub pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie otrzymał w ciągu trzech lat minionych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie;

2) informacji określonych 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. z 2010 r. Nr 53, poz. 311 ze 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. z 2010 r. Nr 121, poz. 810)"

Projekt uchwały Rady Miejskiej w Działoszycach w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

Prezes UOKiK pismem z dnia 8 października 2024 r. złożył zastrzeżenia do projektu, które, w ocenie Kolegium, zostały uwzględnione w podjętej przez Radę Miejską w Działoszycach uchwale nr X/57/2024 z dnia 11 października 2024 r.

Natomiast Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem znak DBD.pp.0220.2096.2024 z dnia 15 października 2024 r. w odpowiedzi na pismo z dnia 7 października 2025 r. wskazał, że, cyt:

„... mając na uwadze przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, uprzejmie informuję, że w związku z trwającymi pracami legislacyjnymi dotyczącymi zmiany aktów prawnych krajowych oraz przepisów Komisji (UE) regulujących warunki udzielania pomocy de minimis w rolnictwie, proponuję z § 4 ust. 2 wykreślić wyrazy „ pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie”.

Jednocześnie w § 4 ust. 2 pkt 2 proponuję wykreślić wyrazy „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. z 2010 r. Nr 121, poz. 810)”.

Tym samym proponuję dodać w § 4 nowy ustęp o następującym brzmieniu: „Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie będzie zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji:

1) dokumentów zgodnie z art. 37 ust. 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;

2) informacji określonych 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. z 2010 r. Nr 121, poz. 810)”

Powyższe zastrzeżenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazane w piśmie z dnia 15 października 2024 r. nie zostały uwzględnione w przedmiotowej uchwale X/57/2024, którą Rada Miejska podjęła w dniu 11 października 2024 roku, a zatem przed otrzymaniem informacji od Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje, że w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały zawarto zapis, cyt. "...po zasięgnięciu opinii (...) Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Rada Miejska w Działoszycach uchwala..."

W związku z powyższym Kolegium wskazuje co następuje.

Z analizy treści badanej uchwały nr X/57/2024 oraz załączonych pism Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wynika, że w kręgu adresatów uchwały są również podmioty prowadzące działalność gospodarczą, a udzielenie dotacji tym podmiotom stanowić będzie pomoc de minimis, pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, o której mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Ich udzielenie powinno więc uwzględniać warunki dopuszczalności tej pomocy określone w przepisach prawa Unii Europejskiej, a w szczególności przepisach rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. U. UE L 2023/2831), 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. U. UE L 352/9 z 24.12.2013 r. ze zm.) oraz 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 r. ze zm.).

W odniesieniu do badanej uchwały należało zatem spełnić wymogi proceduralne określone w art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którymi projekt programu pomocowego (w tym przypadku projekt uchwały) przewidujący

udzielanie pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które to organy w terminie 14 dni mogą przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Zastrzeżenia te organy jednostek samorządu terytorialnego powinny uwzględnić podejmując uchwałę dotyczącą udzielenia pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.

Określenie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków o treści zawartej w uchwale nr X/57/2024 mogło w konsekwencji prowadzić do przyjęcia wadliwego merytorycznie aktu ustanawiającego program.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdza, że podjęcie przez Radę Miejską w Działoszycach przedmiotowej uchwały nr X/57/2024 nastąpiło z naruszeniem art. 7 ust. 3a ww. ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W związku z powyższym Kolegium 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