

Uchwała nr 96/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 13 września 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr V/33/2024 Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 16 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr LVI/319/2023 Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 16 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze Gminy Słupia Konecka.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła, Zbigniew Rękas, Monika Różycka (sprawozdawca),
Agnieszka Zarębska

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 2024 r. poz. 609 ze zm.) po zbadaniu w dniu 13 września 2024 r. uchwały nr V/33/2024 Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 16 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr LVI/319/2023 Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 16 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze Gminy Słupia Konecka

stwierdza nieważność ww. uchwały w części § 1 w zakresie określającym nowe brzmienie § 6 ust. 1 uchwały nr LVI/319/2023 w ten sposób, że wykreśla się zdanie:

„W takim przypadku pomoc de minimis na podstawie niniejszej uchwały może być udzielania do dnia 31 grudnia 2030 r.”

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 ze zm.) oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

Uzasadnienie

Uchwała nr V/33/2024 Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 16 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr LVI/319/2023 Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 16 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków,

położonych na obszarze Gminy Słupia Konecka wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 16 sierpnia 2024 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W dniu 13 września 2024 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu.

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 uczestniczył przedstawiciel Gminy Słupia Konecka.

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

U podstaw tego rozstrzygnięcia znajdują się niżej opisane ustalenia faktyczne i prawne.

Jako podstawę prawną podjęcia ww. uchwały Rady Gminy Słupia Konecka wskazano m.in. przepis art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z treścią tego przepisu 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.

Z analizy treści uchwały nr LVI/319/2023 z uwzględnieniem zmiany dokonanej uchwałą nr V/33/2024 należy wnioskować, że w kręgu adresatów uchwały są również podmioty prowadzące działalność gospodarczą a udzielenie dotacji tym podmiotom może stanowić pomoc de minimis, o której mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W odniesieniu do badanej uchwały należało spełnić zatem wymogi proceduralne określone w art. 7 ust. 3 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, który to organ w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Zastrzeżenia te organy jednostek samorządu terytorialnego powinny uwzględniać podejmując uchwałę dotyczącą udzielenia pomocy de minimis.

Projekt uchwały Rady Gminy Słupia Konecka w sprawie zmiany Uchwały nr LVI/319/2023 Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 16 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze Gminy Słupia Konecka został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem z dnia 7 sierpnia 2024 r. poinformował, że do ww. projektu uchwały uwag nie wnosi.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów pismem znak DMP-1.530.1713.2024 z dnia 12 sierpnia 2024 r. przedstawił m.in. następujące zastrzeżenia zwiększające przejrzystość zasad udzielania pomocy de minimis, cyt.:

„ W przypadku zatem zamiaru opracowania nowego projektu uchwały przewidującego udzielenie pomocy de minimis, należy mieć na uwadze, że uchwała taka musi być zgodna z aktualnie obowiązującym rozporządzeniem Komisji 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (dalej: rozporządzenie Komisji (UE) 2023/2831). W tym zakresie zapewnienie zgodności takiej uchwały z przepisami ww. rozporządzenia KE powinno nastąpić poprzez zawarcie w niej następujących warunków.

1. W projektowanej uchwale należy dokonać bezpośredniego odwołania do przepisów rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 wskazując jednocześnie, że pomocą de minimis dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w rozumieniu ww. rozporządzenia są dotacje na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane.

2. W związku z faktem, iż rozporządzenie Komisji (UE) 2023/2831 obowiązuje do dnia 31 grudnia 2030 r. z możliwością stosowania jego przepisów w 6-miesięcznym okresie przejściowym od daty jego wygaśnięcia, w projektowanej uchwale należy jednoznacznie ograniczyć możliwość udzielania pomocy de minimis, zgodnie z okresem stosowania ww. rozporządzenia. Ostatnim dniem udzielenia pomocy może być 30 czerwca 2031 r.”

W związku z zastrzeżeniami Prezesa UOKiK w §1 uchwały nr V/33/2024 nadano nowe brzmienia dla:

- § 6 ust. 1 uchwały nr LVI/319/2023 o treści „1. W przypadku ubiegania się o dotację, o której mowa w niniejszej uchwale przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji, dotacja – w zakresie w jakim dotyczy tej działalności – stanowi pomoc de minimis w rozumieniu rozporządzenia 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. z 2023 r. Nr 2023/2831 z 15.12.2023 r.). W takim przypadku pomoc de minimis na podstawie niniejszej uchwały może być udzielana do dnia 31 grudnia 2030 r.”

- §13 uchwały nr LVI/319/2023 o treści „Okres obowiązywania programu pomocowego ustala się do dnia 31.12.2024 r.”

W ocenie Kolegium Izby treść przedmiotowej uchwały zawiera wewnętrzną sprzeczność, gdyż nie jest wiadomym, czy pomoc de minimis na podstawie niniejszej uchwały będzie udzielana do dnia 31.12.2030 r. jak wynika z nowego brzmienia §6 ust. 1, czy też do dnia 31.12.2024 r. jak wynika z nowego brzmienia §13.

Obecny na posiedzeniu Kolegium przedstawiciel Gminy Słupia Konecka oświadczył, że data jaka została wskazana w §6 ust. 1 wynika z obowiązywania rozporządzenie Komisji (UE) Nr 2023/2831. Zamiarem uchwałodawcy było udzielanie dotacji na podstawie przedmiotowej uchwały do dnia 31 grudnia 2024 roku.

Przedmiotowa uchwała – jako adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów mająca charakter generalny i abstrakcyjny – jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zatem regulacje w niej zawarte stanowiące prawo miejscowe powinny w sposób pełny i kompleksowy odpowiadać uprawnieniom organu stanowiącego uzyskanym na podstawie delegacji zamieszczonej w art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Podstawowym elementem uchwały podejmowanej na podstawie ww. przepisu powinno być ustalenie zasad udzielenia dotacji poprzez precyzyjne określenie daty, do której udzielana będzie na jej podstawie pomoc de minimis.

Rada Gminy w Słupi Koneckiej w cytowanych wyżej zapisach nie spełniła ww. wymogu czym naruszyła przepis art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Poza tym badana uchwała nr V/33/2024, jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w sposób czytelny, zrozumiały i precyzyjny, zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z § 6 załącznika do tego rozporządzenia „Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”. Zasada ta na podstawie § 143 załącznika do ww. rozporządzenia ma zastosowanie również do projektów aktów prawa miejscowego.

Kolegium Izby podnosi też, że postanowienia zawarte w uchwale winny być formułowane przez Radę w sposób zrozumiały dla adresatów i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (por. WSA w Opolu w wyroku z dnia 25 marca 2009 r., I SA/Op 37/09, CBOSA). Jak podkreślił WSA w Opolu, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą, zdaniem Sądu, zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Jak podkreśla w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny „naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań” (wyrok TK z 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK-A 2002/3/33).

Wyznaczając różne daty obowiązywania programu pomocowego uchwałodawca powoduje, że przepisy uchwały stają się niezrozumiałe dla przeciętnego odbiorcy. Adresat, który odczytuje takie normy, nie wie, do kiedy będzie obowiązywał program pomocowy.

Wobec powyższego zdaniem Kolegium należy usunąć z obrotu prawnego tylko część § 1 w zakresie określającym nowe brzmienie § 6 ust. 1 uchwały nr LVI/319/2023 tj. zdania: „W takim przypadku pomoc de minimis na podstawie niniejszej uchwały może być udzielana do dnia 31 grudnia 2030 r.”. Wyeliminowanie ww. treści doprowadzi do obowiązywania jednej, zgodnej z intencją Rady daty, do której będzie udzielana pomoc, którą jest wskazana przez organ stanowiący data 31.12.2024 r.

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