



UCHWAŁA NR 21/65/2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 17 lipca 2024 r.

w sprawie: Uchwały Nr III/26/24 Rady Miejskiej w Przędziewie z dnia 21 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LIX/474/23 Rady Gminy w Przędziewie z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Przędziew na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|------------------------|-------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 9/ Radosław Hrychorczuk |
| 2/ Roman Drozdowski | 10/ Aneta Jakubczak |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 11/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 12/ Zofia Dolewka |
| 5/ Bogdan Łągwa | 13/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 14/ Anna Adamczewska |
| 7/ Magdalena Budziarek | |
| 8/ Bogusław Wenus | |

Po rozpoznaniu w dniu 17 lipca 2024 r. uchwały nr III/26/24 Rady Miejskiej w Przędziewie z dnia 21 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LIX/474/23 Rady Gminy w Przędziewie z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Przędziew na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 27 czerwca 2024 r., działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325)

uchwała, co następuje:

stwierdza **częściową** nieważność uchwały nr III/26/24 Rady Miejskiej w Przędziewie z dnia 21 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LIX/474/23 Rady Gminy w Przędziewie z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Przędziew na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, w zakresie:

- I. **§ 1 pkt 2)** oraz pkt 3) z powodu naruszenia prawa, tj. **art. 81 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.) w zw. z **§ 6** załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), **art. 37 ust. 1 pkt 1 i** ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2023 r., poz. 702), polegającego na nieprecyzyjnym oraz

wadliwym określeniu dokumentów, jakie podmiot ubiegający się na podstawie uchwały o poszczególny rodzaj pomocy publicznej (tj. pomoc de minimis, pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie) zobowiązany jest przedłożyć,

- II. **§ 3**, z powodu naruszenia prawa, tj. **art. 4 ust. 2** ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461) w związku z **art. 88 ust. 1** ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającego na niespełnieniu warunku ogłoszenia uchwały przed określonym w tej uchwale dniem jej wejścia w życie.

Uzasadnienie

W dniu 17 lipca 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi rozpatrzyło uchwałę nr III/26/24 Rady Miejskiej w Parzęczewie z dnia 21 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LIX/474/23 Rady Gminy w Parzęczewie z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Parzęczew na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków (dalej: uchwała). W podstawie prawnej uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) oraz art. 81 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.).

W badanej uchwale Rada Miejska w Parzęczewie¹⁾ postanowiła dokonać zmian w uchwale Nr LIX/474/23 Rady Gminy w Parzęczewie z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Parzęczew na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków (dalej: uchwała Nr LIX/474/23 Rady Gminy w Parzęczewie z dnia 16 lutego 2023 r.), w zakresie w jakim przewidziano w niej możliwość uzyskania pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, przez podmiot ubiegający się o dotację celową z budżetu Gminy Parzęczew na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub do gminnej ewidencji zabytków.

I, W § 1 pkt 2) badanej uchwały Rada Miejska w Parzęczewie nadała nowe brzmienie § 7 ust. 2 pkt a) uchwały Nr LIX/474/23 Rady Gminy w Parzęczewie z dnia 16 lutego 2023 r., natomiast w § 1 pkt 3) postanowiła dodać w § 7 ust. 2 uchwały Nr LIX/474/23 Rady Gminy w Parzęczewie z dnia 16 lutego 2023 r. pkt aa). W wyniku dokonanej zmiany § 7 ust. 2 pkt a) oraz pkt aa) otrzymały brzmienie: *§ 7 ust. 2. Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy: pkt a) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis, de minimis w rolnictwie i w rybołówstwie, jakie otrzymał w ciągu trzech minionych lat albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie, pkt aa) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis w rolnictwie lub*

¹⁾ Od dnia 1 stycznia 2024 roku Parzęczew otrzymał prawa miejskie.

rybołówstwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie.

Zgodnie z przepisami regulującymi udzielanie ww. rodzajów pomocy publicznej, w przypadku ubiegania się o pomoc de minimis podmiot ubiegający się o jej uzyskanie jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy: wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie otrzymał w ciągu trzech minionych lat, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie. Wskazane rodzaje dokumentów, zaświadczenia oraz oświadczenia, jakie należy przedłożyć w sytuacji ubiegania się o pomoc de minimis, wynikają z art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, natomiast okres, za jaki należy je przedłożyć, tj. trzy minione lata, określa art. 3 ust. 2 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, które od dnia 1 stycznia 2024 roku reguluje zasady udzielania pomocy de minimis.

Stosownie natomiast do art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w sytuacji ubiegania się przez podmiot o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, konieczne jest przedłożenie wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie oraz pomocy de minimis, jakie podmiot otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie.

Z treści przywołanych przepisów dotyczących udzielania pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie wynika zatem, że w sytuacji ubiegania się o dany rodzaj pomocy, podmiot o nią wnioskujący ma obowiązek przedłożenia wszystkich zaświadczeń dotyczących ww. rodzajów pomocy albo oświadczenia o ich wysokości, albo oświadczenia o nieotrzymaniu tych pomocy. Podkreślenia wymaga, że począwszy od dnia 1 stycznia 2024 roku okresy za jakie należy składać zaświadczenia i oświadczenia są zróżnicowane, w zależności od tego o jaki rodzaj pomocy składany jest wniosek (czy o pomoc de minimis, czy o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie). Jest to skutkiem uregulowań rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis, które dla tego rodzaju pomocy publicznej nakazuje liczyć termin, za jaki ww. zaświadczenia i oświadczenia są składane, w inny sposób niż w przypadku pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. W przypadku składania wniosku o pomoc de minimis zaświadczenia oraz oświadczenia obejmują okres trzech minionych lat, a w przypadku wniosku o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie jest to okres roku, w którym podmiot ubiega się o taki rodzaj pomocy oraz 2 poprzedzających go lat podatkowych.

Odnosząc przywołane wyżej regulacje do § 1 pkt 2) oraz pkt 3) badanej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienia w nich zawarte są nieprecyzyjne oraz nie spełniają wymogów, które powinny cechować akt prawa miejscowego. Z postanowień tych nie sposób bowiem jednoznacznie wywieść jakie dokumenty i za jaki okres ma obowiązek przedłożyć podmiot ubiegający się o pomoc de minimis, jak również jakie dokumenty i za jaki okres, w świetle tych postanowień, jest zobowiązany złożyć podmiot ubiegający się

o pomoc de minimis w rolnictwie lub w rybołówstwie. Wprowadzoną zmianą Rada Miejska w Parzęczewie nie uregulowała jednoznacznie tej kwestii. W rezultacie nieprecyzyjnych postanowień § 1 pkt 2), jak i pkt 3) badanej uchwały, można uznać, że nałożone w nich obowiązki dotyczą wyłącznie podmiotu ubiegającego się o pomoc de minimis. Przy przyjęciu takiej interpretacji stwierdzić trzeba, że podmiot ubiegający się o pomoc de minimis zostałby obciążony nadmiernymi obowiązkami, niewynikającymi z przepisów, bowiem musi przedłożyć zarówno dokumenty określone w §1 pkt 2), jak i dokumenty wskazane w pkt 3). Konsekwencją uchwalenia nieprecyzyjnych postanowień jest również możliwość innej interpretacji wprowadzonej zmiany, a mianowicie, że wolą uchwałodawcy lokalnego było uregulowanie w § 1 pkt 2) dokumentów, które zobowiązany jest przedstawić podmiot ubiegający się o pomoc de minimis, a w pkt 3) sytuacji, w której składany jest wniosek o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Jeśli jednak przyjąć, iż taka była intencja Rady Miejskiej w Parzęczewie, to stwierdzić należy, że została ona wykonana wadliwie, ponieważ w wykazie dokumentów wskazanych w § 1 pkt 2) badanej uchwały pominięto oświadczenia o wielkości pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub w rybołówstwie, natomiast w § 1 pkt 3) uchwały nie wskazano zaświadczeń o pomocy de minimis, oświadczeń o wielkości pomocy de minimis, a także oświadczenia, że takiej pomocy podmiot nie otrzymał -które to rodzaje dokumentów wyspecyfikowane zostały w art. 37 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Zdaniem Kolegium Izby, jeżeli organ stanowiący decyduje się na określenie w uchwale dokumentów, jakie należy złożyć przy ubieganiu się o pomoc publiczną, to rodzaje tych dokumentów, a także okres, za jaki należy je przedłożyć powinny zostać jasno i jednoznacznie określone w postanowieniach uchwały będącej aktem prawa miejscowego. Nie jest również dopuszczalne w akcie prawa miejscowego inne określenie rodzajów dokumentów, które należy przedstawić przy ubieganiu się o pomoc publiczną, niż to wynika z przepisów ustawowych.

Wobec powyższego §1 pkt 2) oraz pkt 3) badanej uchwały pozostają w sprzeczności z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²⁾ oraz art. 37 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W ocenie Kolegium Izby upoważnienie do określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, w zakresie dotyczącym reguł pozyskania na podstawie badanej uchwały pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie zostało, z wyżej opisanych przyczyn, nieprawidłowo zrealizowane. Naruszony został tym samym § 6 ww. załącznika do rozporządzenia, zgodnie z którym przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Podkreślenia przy tym wymaga, że z ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, iż akty prawa miejscowego powinny być zredagowane w taki sposób, aby były zrozumiałe dla przeciętnego adresata. Adresat przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające

²⁾ Zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” § 6 tego rozporządzenia ma zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego.

stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

Mając na względzie istotne naruszenie **art. 81 ust. 1** ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z **§ 6** załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” oraz **art. 37 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1** ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej Kolegium Izby stwierdziło nieważność w części badanej uchwały, tj. w zakresie **§ 1 pkt 2) oraz pkt 3).**

II. Zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Z kolei art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania takich aktów określa ustawa (art. 88 ust. 2). Celem wprowadzenia tej regulacji była realizacja zasady, iż w demokratycznym państwie prawnym prawo jest jawne, a więc dostępne każdemu zainteresowanemu, co może mieć miejsce tylko wówczas, gdy zostanie ono należycie ogłoszone. Ogłoszenie aktu normatywnego jest zarazem warunkiem stosowania i przestrzegania uregulowań w nim zawartych.

Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Regulacja tego podstawowego (zasadniczego) okresu spoczywania prawa (*vacatio legis*) ma zapewnić adresatom norm odpowiedni termin na zapoznanie się z nowymi przepisami jeszcze przed ich wejściem w życie. Ustęp 2 art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przewiduje, w uzasadnionych przypadkach, możliwość skrócenia okresu *vacatio legis*. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ww. ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Art. 13 pkt 2 tej ustawy nakazuje publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy gminy.

W § 3 badanej uchwały zawarto regulację następującej treści: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2024 roku”. Badana Uchwała została podjęta w dniu 21 czerwca 2024 roku, a opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 12 lipca 2024 roku (poz. 5488).

Organ stanowiący decydując się na ustalenie terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego jako dnia oznaczonego kalendarzowo powinien zawsze uwzględniać czas niezbędny na jego ogłoszenie w dzienniku urzędowym i wyznaczyć tę datę tak, aby możliwe było zachowanie upływu zasadniczego albo jeżeli spełnione zostały przesłanki skróconego okresu *vacatio legis*. Uchwała zawierająca przepisy powszechnie obowiązujące może wejść w życie najwcześniej piętnastego dnia od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, chyba że zachodzi „uzasadniony przypadek” w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i akt normatywny wchodzi w życie w terminie krótszym niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, zawsze jednak po ogłoszeniu. Rada Miejska w Parzęczewie postanowieniem końcowym zawartym w § 3 uchwały wyznaczyła dzień wejścia w życie uchwały tak, że możliwym było zachowanie okresu *vacatio legis* wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu

aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Niemniej uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego dopiero w dniu 12 lipca 2024 roku. W ocenie Kolegium Izby doprowadziło to do braku spełnienia warunku, o jakim jest mowa wprost w art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tj. ogłoszenia uchwały w dzienniku urzędowym przed jej wejściem w życie.

W żadnym przypadku dzień wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może być wcześniejszy niż dzień jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym, co znajduje potwierdzenie również w treści art. 4 ust. 1, 2 i 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W odniesieniu do badanej uchwały warunek wyrażony wprost w art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie został spełniony, bowiem uchwała została ogłoszona w dzienniku urzędowym już po dacie dziennej wskazanej w postanowieniu § 3 uchwały, jako dzień jej wejścia w życie, tj. po 1 lipca 2024 roku.

W związku z powyższym w ocenie Kolegium Izby, przywołany wyżej § 3 uchwały jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając na względzie wskazaną sprzeczność z prawem Kolegium Izby stwierdziło nieważność w części badanej uchwały, tj. w zakresie § 3. Jednocześnie Kolegium Izby nadmienia, że orzeczenie o nieważności § 3 badanej uchwały oznacza, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych uchwała wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

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 terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

Beata Kaczmarek

