



UCHWAŁA NR 21/66/2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 17 lipca 2024 r.

w sprawie: Uchwały Nr IV/20/24 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 27 czerwca 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie gminy Konstancynów Łódzki

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|------------------------|-------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 9/ Radosław Hrychorczuk |
| 2/ Roman Drozdowski | 10/ Aneta Jakubczak |
| 3/ Iwona Koczyńska | 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 IV/20/24 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 27 czerwca 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie gminy Konstancynów Łódzki, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 3 lipca 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 IV/20/24 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 27 czerwca 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie gminy Konstancynów Łódzki, **w zakresie § 1 pkt 2** 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. 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 (opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE, seria L, w dniu 15 grudnia 2023 r., poz. 2831), **art. 3 ust. 2** rozporządzenia Nr 1408/2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE, seria L, w dniu 24 grudnia 2013r., poz. 9) oraz

art. 3 ust. 2 rozporządzenia Nr 717/2014 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury (opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE, seria L, w dniu 28 czerwca 2014 r., poz. 45), 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.

Uzasadnienie

W dniu 17 lipca 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi rozpatrzyło uchwałę nr IV/20/24 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 27 czerwca 2024 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie gminy Konstancynów Łódzki (dalej: uchwała). W podstawie prawnej uchwały powołano art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 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 Konstancynie Łódzkim postanowiła dokonać zmian w uchwale w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie gminy Konstancynów Łódzki, 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 Konstancynów Łódzki na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub do gminnej ewidencji zabytków.

W § 1 pkt 2) badanej uchwały Rada Miejska w Konstancynie Łódzkim nadała nowe brzmienie § 2 ust. 12 pkt 1 zmienianej uchwały w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie gminy Konstancynów Łódzki. W wyniku dokonanej zmiany zobowiązano podmioty występujące z wnioskiem o udzielenie pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy: *wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis, jakie otrzymał w ciągu minionych trzech lat oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub 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 lub pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenie o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie – dotyczy wyłącznie wnioskodawców prowadzących działalność gospodarczą bez względu na formę organizacyjno – prawną oraz sposób finansowania lub prowadzących działalność w sektorze rolnym lub sektorze rybołówstwa.*

Zgodnie z przepisami regulującymi udzielanie ww. rodzajów pomocy publicznej, w przypadku ubiegania się o pomoc de minimis podmiot starający 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 (Dz.U.z 2023 r.,poz.702), 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 to rozporządzenie obowiązuje od dnia 1 stycznia 2024 r. Z kolei w sytuacji ubiegania się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie należy przedłożyć wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie oraz pomocy de minimis, albo oświadczenie o wielkości wskazanych rodzajów pomocy lub oświadczenie o ich nieotrzymaniu (art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej), przy czym stosownie do art. 3 ust. 2 rozporządzenia Nr 1408/2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym oraz art. 3 ust. 2 rozporządzenia Nr 717/2014 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury, okres za jaki należy przedłożyć zaświadczenia oraz oświadczenia to okres roku, w którym podmiot ubiega się o ten rodzaj pomocy oraz dwóch poprzedzających go lat podatkowych.

Z powyższego wynika, 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 też o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.

Odnosząc przywołane wyżej regulacje do § 1 pkt 2) badanej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że jego postanowienia są nieprecyzyjne oraz nie spełniają wymogów, które powinny cechować akt prawa miejscowego. Z uchwalonej zmiany nie sposób jednoznacznie wywieść za jaki okres należy przedłożyć zaświadczenia oraz oświadczenia w przypadku ubiegania się o poszczególny rodzaj pomocy publicznej. Wprowadzoną zmianą Rada Miejska w Konstancynie Łódzkim nie rozdzieliła bowiem - na wzór ustawodawcy - sytuacji, w której podmiot ubiega się o pomoc de minimis, od sytuacji, w której stara się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, które, jak wynika z przepisów, różnią się okresem, za jaki należy przedłożyć składane zaświadczenia oraz oświadczenia. W konsekwencji wprowadzonej, w sposób nieprecyzyjny, zmiany uchwały w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie gminy Konstancynów Łódzki, w § 1 pkt 2) badanej uchwały nie wymieniono zaświadczeń o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie otrzymanej w ciągu trzech minionych lat, które to zaświadczenia należy przedłożyć w przypadku ubiegania się o pomoc de minimis, jak również zaświadczeń o pomocy de minimis, dotyczących otrzymania tej pomocy w roku ubiegania się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat podatkowych, które należy przedłożyć w przypadku ubiegania się o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.

Z kolei dla oświadczeń o wielkości udzielonej pomocy danego rodzaju oraz oświadczeń o braku otrzymania pomocy danego rodzaju, analiza przyjętej regulacji prowadzi do wniosku, że na gruncie dokonanej zmiany nie sposób ustalić jaka była jednoznaczna intencja lokalnego uchwałodawcy, ponieważ posłużono się tu terminem: *w tym okresie*, który w sytuacji nierozdzielenia przypadku ubiegania się o pomoc de minimis od przypadku ubiegania się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jest niejasny i rodzi uzasadnione wątpliwości interpretacyjne. Może być on bowiem odniesiony zarówno do trzech minionych lat, jak i do roku, w którym podmiot ubiega się o pomoc oraz dwóch poprzedzających go lat podatkowych. Przy czym, wskutek braku jednoznacznej regulacji, to na adresatów uchwały został przeniesiony obowiązek ustalenia, za jaki okres należy złożyć oświadczenia w sytuacji ubiegania się o poszczególne rodzaje pomocy publicznej. W ocenie Kolegium Izby, jeżeli organ stanowiący decyduje się na określenie w uchwale dokumentów, jakie należy złożyć przy ubieganiu się o dany rodzaj pomocy publicznej, to okres za jaki należy przedłożyć te dokumenty powinien być jasno i jednoznacznie określony w postanowieniach uchwały będącej aktem prawa miejscowego.

W związku z tym, że § 1 pkt 2) badanej uchwały nie spełnia tych wymogów Kolegium Izby stwierdziło, że pozostaje on 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”¹⁾ oraz **art. 3 ust. 2** rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis, **art. 3 ust. 2** rozporządzenia Nr 1408/2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym oraz **art. 3 ust. 2** rozporządzenia Nr 717/2014 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury. 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 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).

¹⁾ 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.

Reasumując, postanowienie § 1 pkt 2) badanej uchwały zmieniającej pozostaje w sprzeczności z przywołanymi wyżej przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, jak również rozporządzeń Komisji UE i stanowi rażące naruszenie prawa. Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność części uchwały jest konieczne. Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 1 pkt 2) uchwały.

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