



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

---

Gorzów Wielkopolski, dnia 4 sierpnia 2025 r.

Poz. 1849

### UCHWAŁA NR 194/2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 30 lipca 2025 r.

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 (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XVIII/135/2025 Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 27 czerwca 2025 r. zmieniającej uchwałę nr XLI/312/2018 w sprawie zasad i trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Rzepin, nie stanowiących wyłącznej własności Gminy **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały** - z powodu istotnego naruszenia art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.) oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

### UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 czerwca 2025 r. Rada Miejska w Rzepinie podjęła uchwałę nr XVIII/135/2025, zmieniającą uchwałę nr XLI/312/2018 w sprawie zasad i trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Rzepin, nie stanowiących wyłącznej własności Gminy. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 11 lipca 2025 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, co następuje.

Rada Miejska w Rzepinie, powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz § 3 ust. 2 pkt 2, § 4 ust. 1 uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (RM-06111-230-22 z późn.zm.) podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę nr XLI/312/2018 w sprawie zasad i trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Rzepin, nie stanowiących wyłącznej własności Gminy.

Uchwała podlegająca badaniu jest aktem prawa miejscowego, gdyż ma charakter generalny i abstrakcyjny oraz jest skierowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przysługuje gminie prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, ale tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego.

W ocenie Kolegium Izby, podejmując uchwałę nr XVIII/135/2025, zmieniającą uchwałę nr XLI/312/2018 w sprawie zasad i trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Rzepin, nie stanowiących wyłącznej własności Gminy i powołując w podstawie prawnej - uchwałę nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (RM-06111-230-22 z późn.zm.), Rada Miejska w Rzepinie przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z powołanego wyżej art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz istotnie naruszyła przepisy art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Brak delegacji ustawowej powoduje zdaniem Kolegium Izby to, że Rada Miejska nie miała uprawnień do określania zasad udzielania dotacji ze środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, o którym mowa w uchwale nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r.

W myśl art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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. Stosownie do art. 81 ust. 2 ww. ustawy dotacja, w zakresie określonym w art. 77, może być udzielona w wysokości do 100% nakładów koniecznych na wykonanie przez wnioskodawcę prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Stosownie do art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U z 1977 r. Nr 78, poz. 483) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. W świetle tego przepisu należy uznać, że upoważnienie ustawowe do wydania aktu prawa miejscowego powinno:

- być zawarte w ustawie,
- określać organ właściwy do wydania aktu,
- określać zakres spraw przekazanych do uregulowania.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie jest dopuszczalne dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, wskazanym w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. ustawy 7 Konstytucji RP - organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wobec powyższego podstawa ich działania w realizacji zadań publicznych musi każdorazowo wynikać z normy prawa materialnego, upoważniającej organ do podjęcia konkretnego działania. Nie mogą zatem ww. organy podejmować działań faktycznych ani prawnych, które nie znajdują umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, o których stanowi art. 87 Konstytucja RP, tj. Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia

Posiadając upoważnienie ustawowe rada gminy obowiązana jest działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r. (sygn. akt II OSK 32/08) „samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie, nie wolno absolutyzować, skoro jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne w ramach ustaw. Stosownie do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa”.

Kolegium Izby odwołuje się także do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wydanego w sprawie o sygn. akt I SA/Po 1305/15 ([www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)), w którym Sąd powołując się na linię orzecniczą sądów administracyjnych stwierdził, że przepis ustawy, ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, podlega ścisłej wykładni językowej, a organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać

ściśle w granicach tego upoważnienia i nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Na podstawie badanej uchwały - w uchwale nr XLI/312/2018 Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 28 lutego 2018 r. - w § 4 po ustępie 5 został dodany ustęp 6 i 7 o treści:

– § 4 ust. 6 „Jeśli na prace lub roboty budowlane przy zabytku, realizowane w ramach dotacji, o których mowa w § 2 ust. 1, wnioskodawca otrzymuje również inne środki publiczne, kwota dotacji z budżetu Gminy Rzepin wraz z kwotami przyznanych na ten cel innych środków publicznych, nie może przekraczać 100% nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót, a wartości kwotowe i procentowe określone w ust. 1 nie mają w tym przypadku zastosowania.”

– § 4 ust. 7 „W przypadku współfinansowania prac lub robót budowlanych przy zabytku z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, przyjętego uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r., (dalej „Program”), dotacja może być udzielona:

1) w wysokości 98% nakładów koniecznych i nie więcej niż kwota określona we wstępnej promesie dofinansowania, o której mowa w art. 69a ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568, z późn.zm.).

2) w wysokości 2% nakładów koniecznych, jednakże nie więcej niż kwota wynikająca z różnicy 100% nakładów koniecznych i dotacji pochodzącej z Programu.

3) W przypadku, gdy wartość ostateczna zadania inwestycyjnego ustalona po przeprowadzeniu postępowania zakupowego będzie wyższa niż jej wartość przewidywana we wniosku o dotację z Programu, wnioskodawca jest zobowiązany do pokrycia różnicy pomiędzy wartością przewidywaną, a wartością ostateczną.

4) W przypadku, gdy wartość ostateczna zadania inwestycyjnego ustalona po przeprowadzeniu postępowania zakupowego będzie niższa niż jej wartość przewidywana we wniosku o dotację z Programu, kwotę dotacji ustala się biorąc pod uwagę wartość procentową dotacji w stosunku do ostatecznej wartości inwestycji.

5) Dotacja zostanie wypłacona wnioskodawcy po otrzymaniu przez Gminę Rzepin dofinansowania w ramach Programu i po zakończeniu realizacji zadania inwestycyjnego lub jego wydzielonego etapu."

Wprowadzenie powyższych regulacji, odwołujących się do Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, przyjętego uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w uchwale Rady Miejskiej w Rzepinie nr XVIII/135/2025, zdaniem Kolegium Izby, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i art. 40 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym.

Z uwagi na przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzeka, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, służy Gminie prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem Kolegium Izby, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium  
*Ryszard Zajączkowski*