



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 11 lipca 2025 r.

Poz. 3518

UCHWAŁA Nr XVIII/82/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BYDGOSZCZY

z dnia 8 lipca 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XV/98./2025 Rady Miejskiej w Gąsawie z dnia 17 czerwca 2025 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy obiektach położonych na terenie gminy Gąsawa wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), art. 3 pkt 1 i 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 z późn. zm.), art. 43 i art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) oraz art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 468), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr XV/98./2025 Rady Miejskiej w Gąsawie z dnia 17 czerwca 2025 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy obiektach położonych na terenie gminy Gąsawa wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Gąsawie podjęła w dniu 17 czerwca 2025 r. uchwałę Nr XV/98./2025 w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy obiektach położonych na terenie gminy Gąsawa wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 18 czerwca 2025 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 8 lipca 2025 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść uchwały Nr XXV/59/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, pismem sygn. RIO-KA-4010-XVIII-2/2025 z dnia 30 czerwca 2025 r. Burmistrz Miasta i Gminy Gąsawa Pan Jacek Superczyński oraz Przewodnicząca Rady Miejskiej - Pani Danuta Tomaszewska, zawiadomieni zostali o terminie posiedzenia Kolegium. Przedstawiciele jednostki poinstruowani zostali również o przysługującym im prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie w terminie do dnia 4 lipca 2025 r., a także o możliwości uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium. Przedstawiciele jednostki nie złożyli wyjaśnień w sprawie i nie wzięli udziału w posiedzeniu Kolegium.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy ustaliło, co następuje.

Rada Miejska w Gąsawie w dniu 17 czerwca 2025 r. korzystając z upoważnienia ustawowego zawartego w 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 z późn. zm.) - zwana dalej: UOZ, podjęła uchwałę Nr XV/98./2025 określając w niej zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy obiektach położonych na terenie gminy Gąsawa wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

W § 1 pkt 2 uchwały Rada Miejska postanowiła, że ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o zabytku, cyt.: „należy przez to rozumieć zabytek nieruchomy położony na terenie gminy Gąsawa wpisany do rejestru zabytków lub ujęty w gminnej ewidencji zabytków”. W myśl art. 3 pkt 1 ustawy UOZ, zabytkiem jest, cyt.: „nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową”.

Biorąc pod uwagę powyższe należy, że Rada Miejska w Gąsawie, ograniczając ustalenie zasad udzielania ww. dotacji do zabytków nieruchomych, dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 81 ust. 1 ustawy UOZ, a tym samym wprowadziła ograniczenie kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację, czym istotnie naruszyła jedną z głównych zasad obowiązujących w sektorze finansów publicznych, a mianowicie zasadę powszechności dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, określoną w art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) – zwana dalej: ufp. Przepis ten stanowi, iż prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

W § 5 uchwały Rada postanowiła, iż cyt.: „Burmistrz, w terminie nie dłuższym niż 120 dni od dnia wejścia w życie uchwały budżetowej Gminy Gąsawa na dany rok budżetowy, ogłasza nabór wniosków o udzielenie dotacji trwający minimum 30 dni.” natomiast z zapisów § 8 uchwały wynika, że cyt.: „Wnioski o udzielenie dotacji należy składać w Urzędzie Miasta i Gminy w Gąsawie w terminie do 30 września roku poprzedzającego.”.

Wyżej przytoczone zapisy uchwały oznaczają, że Rada nie określiła jednoznacznie terminu składania wniosków. Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z prezentowanym w doktrynie stanowiskiem, pod pojęciem "zasady udzielania dotacji celowej" należy rozumieć reguły określające przesłanki merytoryczne o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym, których spełnienie przez potencjalnego dotowanego stanowi główny warunek ubiegania się o dotację oraz normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym można ją przekazać oraz rodzaj zadań, na które może być udzielona (A. Dziedzic, Naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 8 ustawy, "Finanse Publiczne" 2012/7, s. 20-21, a także Alicja Sekuła, Roman Fandrejewski, Zasady, tryb przyznawania i przekazywania dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego a naruszenie dyscypliny finansów publicznych, FK 2016/10/64-71). Zdaniem Kolegium Izby do niezbędnych elementów zasad udzielania dotacji należy zaliczyć określenie terminu złożenia wniosku o jej przyznanie. Wskazanie tej daty w sposób nieprecyzyjny powoduje chaos prawny. Brak określenia terminu składania wniosków w sposób jednoznaczny i czytelny dla beneficjenta stanowi niezrealizowanie w pełnym zakresie delegacji ustawowej do uchwalenia aktu prawa miejscowego przez organ stanowiący wynikającej z art. 81 UOZ.

W treści § 15 ust. 2 uchwały Rada Miejska w Gąsawie wskazała elementy umowy zawieranej z beneficjentem. Zdaniem Kolegium ustawodawca nie przypisał Radzie kompetencji do kreowania elementów umowy. To organ wykonawczy w oparciu o art. 250 ufp podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze treść tegoż przepisu. W związku z tym nie może być w treści uchwały w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków postanowień dotyczących elementów umowy. Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować tego, co zostało uregulowane ustawą, jak również dokonywać zmian przepisów ustawy. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02, jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Według zapisów § 19 ust. 2 badanej uchwały, cyt.: „W razie stwierdzenia wykorzystania udzielonej dotacji niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrania jej nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podmiot dotowany ma

obowiązek zwrotu udzielonej dotacji do budżetu na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych.”.

W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska w Gąsawie stanowiąc w uchwale w kwestii zwrotu dotacji wykroczyła poza dyspozycję przepisu art. 81 ustawy UOZ, który uprawnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jedynie do określenia zasad udzielania dotacji. Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw, wykładni, norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi Konstytucja RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), który stanowi: "organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, w tym przypadku w przepisie art. 81 ust. 1 UOZ. Kolegium zwraca uwagę, iż zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w ustawie o finansach publicznych, głównie w art. 251 i art. 252, a co do sposobu rozliczania dotacji - art. 250 ufp, dlatego też nie ma podstaw do odrębnego ich regulowania w uchwale. W sytuacji bowiem, gdy w odrębnych ustawach brak jest uregulowań określających zasady i tryb zwrotu dotacji, stosuje się w tym zakresie przepisy zawarte w ustawie o finansach publicznych, co wynika z art. 253 ufp.

W treści § 23 ust. 1 pkt 2 uchwały błędnie implementowano zalecenia Prezesa UOKiK pozostawiając zapis, cyt. „(...) w roku, w którym ubiega się o pomoc (...)”. Tak sformułowany zapis w uchwale jest niezgodny z treścią art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 468) oraz art. 3 ust. 2 (pkt 11 preambuły) 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.U.E.L, 2023/2831, 15.12.2023) Przepisy stanowią, że podmiot ubiegający się o pomoc de minimis jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, cyt.: „wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie otrzymał w okresie 3 lat poprzedzających dzień złożenia wniosku o udzielenie pomocy, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie”.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło unieważnić uchwałę Nr XV/98./2025 Rady Miejskiej w Gąsawie z dnia 17 czerwca 2025 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy obiektach położonych na terenie gminy Gąsawa wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, gdyż jej wyżej wskazane zapisy w sposób istotny naruszają przepisy prawa.

Mając na względzie powyższe, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Maciej Słomiński