



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 14 października 2025 r.

Poz. 5867

UCHWAŁA NR KI.411.159.2025

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie**

z dnia 8 października 2025 r.

znak sprawy: KI.43.44.28.2025

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały Nr XIII/148/25 Rady Gminy Uście Gorlickie z dnia 22 sierpnia 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach na terenie Gminy Uście Gorlickie, wpisanych do rejestru lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XIII/148/25 Rady Gminy Uście Gorlickie z dnia 22 sierpnia 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach na terenie Gminy Uście Gorlickie, wpisanych do rejestru lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 12 września 2025 roku przez Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie. Kolegium Izby wskazuje, iż w przypadku badanej uchwały niezachowany został termin przedłożenia uchwały do nadzoru wynikający z przepisów art. 90 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153). Uchwała Nr XIII/148/25 Rady Gminy Uście Gorlickie z dnia 22 sierpnia 2025 r. została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 28 sierpnia 2025 roku, poz. 4958.

Przedmiotową uchwałą, powołując się na przepisy art. 7 ust. 1 pkt. 9, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1940 i 1688) oraz 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), Rada Gminy Uście Gorlickie określiła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Uście Gorlickie na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania przedmiotowej

dotacji wynika z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292), zgodnie z którym 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. Kolegium Izby przyjmuje, że w pojęciu „zasad udzielania dotacji” w rozumieniu tego przepisu mieszczą się ustalenia dotyczące tego komu mogą być udzielone dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, zasady postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia tego wniosku (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., sygn. I GSK 169/21, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. I SA/Kr 1673/10 i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 października 2019 r., sygn. I SA/Gd 782/19).

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem uchwały Nr XIII/148/25 Rady Gminy Uście Gorlickie z dnia 22 sierpnia 2025 r. pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało oceny zgodności jej ustaleń z prawem, stwierdzając, co następuje:

1. W § 5 ust. 1 uchwały Rada Gminy Uście Gorlickie ustaliła katalog dokumentów, jakie wnioskodawca winien dołączyć do wniosku o udzielenie dotacji. W pkt 10 tego przepisu uchwały wymieniono cyt. *„wykaz rachunków lub faktur, ze wskazaniem wystawcy, daty wystawienia i numeru rachunków lub faktur wraz z wyszczególnieniem przedmiotu i wysokości wydatków;”*. Również w części VII pkt 10 załącznika do uchwały pn. „Wniosek o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków” wyżej wskazany dokument został wymieniony w wykazie załączników. Z powyższego wynika zatem, iż w momencie składania wniosku o udzielenie dotacji na podstawie badanej uchwały wnioskodawca winien już być w posiadaniu rachunków lub faktur dokumentujących poniesione wydatki. A zatem z powyższego wynika, że Rada Gminy Uście Gorlickie dopuszcza finansowanie wydatków na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, poniesionych przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji, czyli *de facto* przed jej udzieleniem. Należy wskazać, że przepisy prawa finansowego wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy, określającej w szczególności wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji (art. 250 ustawy o finansach publicznych).

Kolegium Izby zwraca w tym względzie uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. II GSK 954/15, w którym wyrażono pogląd, że nie ma możliwości dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej - inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Naczelnny Sąd Administracyjny w wyżej wskazanym orzeczeniu odniósł się do kwestii instytucji dotacji celowej i pomimo tego, że wyrok ten dotyczy dotacji z zakresu ochrony środowiska, to interpretacja przepisów prawa dokonana przez Sąd ma również zastosowanie do dotacji celowych udzielanych na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Naczelnny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku, powołując się na treść art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wywiódł, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania (celu). Każda dotacja ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji wynikającego z zawartej umowy można mówić o realizacji zadania publicznego. Tymczasem zapisy wprowadzone w § 5 ust. 1 badanej uchwały oraz w części VII pkt 10 załącznika do uchwały

przewidują sytuację, w której dofinansowaniem zostaną objęte zadania zrealizowane już w okresie poprzedzającym złożenie wniosku, a w konsekwencji również w okresie poprzedzającym podpisanie umowy. Innymi słowy zakładają one, że dotacja miałaby zostać przyznana na refinansowanie wydatków poniesionych przed zawarciem umowy o dotację, co pozostaje w sprzeczności z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

2. Przeprowadzone postępowanie nadzorcze wykazało ponadto, iż nadal w obrocie prawnym pozostaje uchwała Nr XLIII/508/23 Rady Gminy Uście Gorlickie z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach na terenie Gminy Uście Gorlickie, wpisanych do rejestru lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2023 r. poz. 6033). Kolegium Izby zauważa, iż w obecnej sytuacji, po wejściu w życie aktualnie badanej uchwały Nr XIII/148/25 Rady Gminy Uście Gorlickie z dnia 22 sierpnia 2025 r., funkcjonują dwie uchwały normujące tę samą dziedzinę spraw. Kolegium Izby wskazuje, iż procedowanie nad tym samym przedmiotem przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest możliwe w sytuacji, gdy poprzednio ustanowione normy w tym zakresie zostaną przez radę znowelizowane. Zgodnie z § 14 ust. 2 oraz w § 39 ust. 1 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), jeżeli ustawa (uchwała) reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną ustawę (uchwałę), to ustawa (uchwała) ta powinna zawierać także przepisy przejściowe lub dostosowujące oraz przepisy uchylające. Oznacza to, iż jeśli dany akt zawiera normy dotyczące kwestii już wcześniej uregulowanych, to musi oprócz przepisów merytorycznych zawierać przepisy, które uporządkują stan prawny, w ten sposób by jednocześnie nie obowiązywały przepisy zawierające normy wzajemnie sprzeczne. Ponadto w § 39 ust. 1 załącznika do ww. rozporządzenia wyraźnie wskazano, iż w przepisie uchylającym wyczerpująco wymienia się ustawy (uchwały) lub poszczególne przepisy, które ustawa (uchwała) uchyla; nie poprzestaje się na domyślnym uchyleniu poprzedniej ustawy (uchwały) ani jej przepisów przez odmienne uregulowanie danej sprawy w nowej ustawie (uchwale). Natomiast w badanej uchwale Rada Gminy Uście Gorlickie normując sprawę już wcześniej przez nią rozstrzygniętą, nie zawarła wymaganych przez zasady legislacyjne przepisów przejściowych, dostosowujących ani uchylających, odnoszących się do wcześniej podjętej uchwały. Dodać należy, że pozostawienie w obrocie prawnym dwóch norm prawnych, regulujących tę samą kwestię na terenie Gminy Uście Gorlickie bez zastosowania norm derogacyjnych jest prawnie niedopuszczalne. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 17 marca 2009 r., sygn. akt: II SA/Op 33/09, w którym Sąd stwierdził, cyt. „W związku z tym, że ustawodawca przyznał organom gminy uprawnienia stanowienia prawa, wskazać należy, że organy te powinny kierować się zasadami poprawnej legislacji. W doktrynie prawoznawstwa podkreśla się, iż do elementarnych zasad techniki prawodawczej należy zaliczyć regułę zakazu stosowania derogacji milczącej i nakazu stosowania derogacji wyraźnej. Powyższe reguły wynikają z przepisów § 82 i § 86 powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, zamieszczonych w dziale II, mających z mocy § 143 zastosowanie do aktów prawa miejscowego, stanowiących, że zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów, nie może natomiast polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana). Argumentem przemawiającym za niedopuszczalnością poprzestania na domyślnym uchyleniu przepisów lub przepisu przez samo odmienne uregulowanie danej sprawy jest realizacja zasady jedności prawa, a także czytelności systemu prawa poprzez pozbawienie wątpliwości, które akty obowiązują, a które już nie. Derogacja wyraźna polega na precyzyjnym wskazaniu uchylanych przepisów, przy czym z uwagi na pewność i jasność porządku prawnego informacja o utracie mocy prawnej aktu normatywnego winna następować w takim samym trybie, jak ogłoszenie o jego wejściu w życie.”.

Uwzględniając, iż powyższe nieprawidłowości noszą znamiona istotnego naruszenia prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na posiedzeniu w dniu 24 września 2025 r. postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności Uchwały Nr XIII/148/25 Rady Gminy Uście Gorlickie z dnia 22 sierpnia 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach na terenie Gminy Uście Gorlickie, wpisanych do rejestru lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło Gminę Uście Gorlickie o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu Kolegium upoważnionych przedstawicieli Gminy. W dniu 7 października 2025 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wpłynęło pismo Przewodniczącego Rady Gminy Uście Gorlickie z dnia 7 października 2025 roku, znak: OSO.0711.16.2025, w którym przedstawiono stanowisko w przedmiocie uchwały Nr KI.411.158.2025 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 24 września 2025 roku. Po ponownym rozpoznaniu sprawy i zapoznaniu się z argumentacją przedstawioną w ww. piśmie, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na posiedzeniu w dniu 8 października 2025 roku postanowiło orzec, jak w sentencji uchwały.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM IZBY

Jolanta Nowakowska