



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 kwietnia 2025 r.

Poz. 3169

UCHWAŁA NR 6/395/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 26 marca 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 (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XII/164/2025 Rady Miasta Kalisza z dnia 27 lutego 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub ujętych w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie miasta Kalisza, w części obejmującej w § 1 ust. 6 wyrażenie w brzmieniu: „*Uchyła się § 14, a następujące po nim*” z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 5 marca 2025 r., Rada Miasta Kalisza, powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 9 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 77 i art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, dokonała zmiany uchwały Nr VI/66/2024 Rady Miasta Kalisza z dnia 26 września 2024 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub ujętych w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie miasta Kalisza.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawiciela Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 26 marca 2025 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 9 ww. ustawy do zadań własnych gminy należą sprawy kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub ujętego w gminnej ewidencji zabytków jest 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), 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.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia Rada Miasta Kalisza w dniu 26 września 2024 r. podjęła uchwałę Nr VI/66/2024 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub ujętych w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie miasta Kalisza.

Badana uchwała jest uchwałą zmieniającą uchwałę Nr VI/66/2024 Rady Miasta Kalisza z dnia 26 września 2024 r., która przewiduje udzielanie dotacji celowej podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą jako pomoc de minimis oraz pomoc de minimis w rolnictwie lub pomoc de minimis w rybołówstwie. Z uzasadnienia do uchwały wynika, że projekt uchwały „przekazany został pismami z dnia 19.11.2024 roku do notyfikacji Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu ds. rolnictwa. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem z dnia 05.12.2024 r. nie zgłosił uwag do przedmiotowego projektu uchwały. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów pismem z dnia 09.12.2024 roku nie zgłosił zastrzeżeń do projektu zmiany uchwały”.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że zostały spełnione wymogi z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702, z późn. zm.).

Oceniając postanowienia przedmiotowej uchwały Kolegium Izby ustaliło, że Rada Miasta Kalisza w § 1 ust. 6 postanowiła: „Uchyła się § 14, a następujące po nim paragrafy 15,16,17,18 otrzymują odpowiednio numery 14,15,16, 17”.

W uzasadnieniu do badanej uchwały poinformowano, że: „Uchylony zostaje § 14, który w ocenie Kolegium Izby modyfikuje regulacje przepisu art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530), a tym samym narusza je w sposób istotny, co stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności”.

Kolegium Izby wskazuje, że uchwałą Nr 21/1174/2024 z 23 października 2024 r., stwierdziło nieważność § 14 uchwały Nr VI/66/2024 Rady Miasta Kalisza z dnia 26 września 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub ujętych w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie miasta Kalisza, w brzmieniu: „Rozliczenie dotacji, zwrot dotacji niewykorzystanej lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem następuje w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 poz. 1270 z późn. zm.)”.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Nieważność uchwały w całości lub w części stwierdza organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jednostce samorządu terytorialnego rozpoczyna tryb postępowania, w trakcie którego nie ma podstaw prawnych dla uchylenia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Tryb ten został uregulowany w rozdziale 10 Nadzór nad działalnością gminną ustawy o samorządzie gminnym.

Kolegium Izby wskazuje, że sankcję nieważności cechuje działanie ex tunc, czyli dotknięty nią akt traktowany jest jako niebyły. Stwierdzenie nieważności ma zatem charakter deklaratoryjny. Podkreślić także należy, że uchylenie określonego aktu przez organ go wydający różni się od stwierdzenia jego nieważności, bowiem jego skutkiem jest wyeliminowanie aktu z obrotu prawnego dopiero z datą uchylenia, ma ono zatem charakter konstytutywny. Powyższe oznacza także, że wcześniejsze skutki uchylonego aktu pozostają w mocy. Skoro stwierdzenie nieważności rozstrzygnięcia przez organ nadzoru ma skutek wsteczny, to niemożliwe jest podejmowanie uchwały przez organ stanowiący (ze skutkiem od daty podjęcia - czyli ex nunc), której przedmiotem są te rozstrzygnięcia, co do których stwierdzona została nieważność. Tym samym nie jest możliwe uchylenie postanowień uchwały, które już nie obowiązują.

Stanowisko to znalazło odzwierciedlenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 100, w którym to orzeczeniu TK wyraził pogląd, iż: „Stwierdzenie nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, a zatem rodzi skutki ex tunc - z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem prawnie bezskuteczna. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w zakresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności”.

W kwestii uchylania przepisów, których nieważność stwierdził wcześniej organ nadzoru, wypowiedziały się także sądy administracyjne (postanowienie NSA z dnia 13 września 2006 r. sygn. akt II OSK 758/06,

postanowienie NSA z dnia 27 września 2007 r. sygn. akt II OSK 1046/07, wyrok z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt I OSK 1275/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 września 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 325/09).

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Z istoty tej normy prawnej wynika więc, że rada gminy nie jest władna do uchylenia przepisów, które już zostały wyeliminowane z obrotu prawnego przez inny organ w ramach jego kompetencji ustawowych. Mechanizm funkcjonowania ww. przepisu trafnie oddano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 29 listopada 2019 r. (sygn. akt III SA/Łd 880/19), gdzie zaakcentowano, że celem art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest zapobieganie możliwości wywołania skutków prawnych przez akt organu jednostki samorządu terytorialnego, w stosunku do którego zachodzi podejrzenie o jego niezgodności z prawem, a także uniemożliwienie stosowania zakwestionowanego rozstrzygnięcia nadzorczego aktu do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia organu nadzoru. „*Nadto ma on zapobiegać ignorowaniu przez organy jednostki samorządu terytorialnego rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał/zarządzeń, co prowadziłoby do tego, że przepisy prawa przyznające organowi nadzoru kompetencje do stwierdzania nieważności uchwały/zarządzenia, pozostawałyby de facto martwe*” – wskazał Naczelny Sąd Administracyjny.

Kolegium Izby wskazuje, że nie można zmieniać aktu prawnego, który został wyeliminowany z obrotu prawnego przez uprawniony organ nadzoru, bowiem świadczy to o naruszeniu art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Uchylenie zapisów uchwały, które zostały uprzednio unieważnione przez organ nadzoru, w sposób istotny narusza także art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny.

Z uwagi na powyższe Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność § 1 ust. 6 badanej uchwały w części obejmującej wyrażenie: „*Uchyła się § 14, a następujące po nim*”.

Dalsza analiza badanej uchwały wykazała, że w załączniku do badanej uchwały określającym nowe brzmienie wniosku o udzielenie dotacji, w części VIII. w tabeli dotyczącej wykazu obowiązkowych załączników do wniosku w pkt 13 ppkt 2 lit. a) w odniesieniu do wnioskodawcy, który jest przedsiębiorcą i ubiega się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, na podstawie rozporządzeń Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 9, z późn. zm.) lub Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz. Urz. UE L 190 z 28.06.2014 str. 45) zawarto zobowiązanie do przedstawienia wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji „a) *dokumentów określonych w art. 37 ust. 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 702)*”. Podobnie Rada Miasta postanowiła w treści § 8 ust. 2 lit. a) uchwały Nr VI/66/2024 z 26 września 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub ujętych w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie miasta Kalisza, nierzmienionym badaną uchwałą.

Kolegium Izby wskazuje, że na mocy rozporządzenia Komisji (UE) 2024/3118 z dnia 10 grudnia 2024 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1408/2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L 2024/3118 z 13.12.2024), które weszło w życie z dniem 16 grudnia 2024 r., zmieniony został m.in. art. 3 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 9, z późn. zm.), który otrzymał brzmienie: „*Całkowita kwota pomocy de minimis przyznanej przez jedno państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 50 000 EUR w okresie trzech lat*”. Z kolei w pkt 4 preambuły do rozporządzenia Komisji (UE) 2024/3118 z dnia 10 grudnia 2024 r. wskazano, że: „*W celu dostosowania do rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 okres, jaki należy brać pod uwagę do celów oceny zgodności z pułapami określonymi w rozporządzeniu (UE) nr 1408/2013, powinien zostać zmieniony z 3 lat podatkowych na 3 lata. Okres ten należy oceniać w sposób ciągły. Dla każdego przypadku przyznania nowej pomocy de minimis należy uwzględnić całkowitą kwotę pomocy de minimis przyznanej w ciągu minionych 3 lat*”.

Z powyższego wynika, że od dnia 16 grudnia 2024 r. podmiot ubiegający się o udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie, o której mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r., zobowiązany jest do przedkładania wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie oraz pomocy de minimis, 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, a nie jak stanowi art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702, z późn. zm.) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie oraz pomocy de minimis, jakie 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.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
Grażyna Wróblewska
/-/ z up. Aldona Pruska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.