

Uchwała Nr 891.82.2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 6 czerwca 2024 r.

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego wobec uchwały Rady Gminy Werbkowice

Na podstawie art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz.572), art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

wszczyna się postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności uchwały nr LXXIV/401/2023 Rady Gminy Werbkowice z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania 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 Werbkowice w ramach realizacji Rządowego Programu Odbudowy Zabytków z powodu naruszenia art. 2 ust. 1 i 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

UZASADNIENIE

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie po zbadaniu doręczonej 27 maja 2024 r. uchwały Rady Gminy Werbkowice, o której mowa w sentencji, uznało, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Badana uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 81 ust.1 ustawy z dnia 23 lipca 2002 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.). Zawarte w niej zapisy mają zróżnicowany charakter normatywny, gdyż jej postanowienia regulują zarówno sprawy indywidualno - konkretne (§ 3 uchwały - udzielenie dotacji wskazanym podmiotom) jak i sprawy o charakterze generalno - abstrakcyjnym (§ 2 uchwały oraz §§ od 4 do 7 - zasady udzielania dotacji). W § 10 uchwały Rada Gminy wskazała, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

W ocenie Kolegium RIO w Lublinie zamieszczenie w przedmiotowej uchwale norm o charakterze generalnym, regulującym obowiązujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego zasady udzielania dotacji (w tym przypadku dotyczące ochrony i opieki nad zabytkami) powoduje, że uchwała ta winna stanowić akt prawa miejscowego. Również w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalilo się stanowisko, zgodnie z którym uchwała podjęta na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jest aktem

prawa miejscowego (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 października 2019 r. sygn. I SA/Gd 782/19; WSA w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2013 r. sygn. I SA/Kr 83/13).

Okoliczność, że uchwała zawiera również postanowienia jednostkowe i konkretne, nie pozbawia takiego aktu charakteru aktu prawa miejscowego (wyroki NSA: z 12 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3245/14 i z 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16).

Konsekwencją zaliczenia badanej uchwały do aktów prawa miejscowego jest konieczność spełniania przez nią wszystkich wymogów dotyczących tej kategorii aktów prawnych, zwłaszcza w zakresie prawidłowego jej ogłoszenia oraz wejścia w życie. Zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z jej zapisami akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2), które to ogłoszenie jest obligatoryjne (art. 2 ust. 1), a akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1).

Zatem określenie przez Radę jako terminu wejścia w życie uchwały - dnia jej podjęcia, nie znajduje uzasadnienia i pozostaje w sprzeczności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest bowiem jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym brak takiego ogłoszenia powoduje, że dany akt nie mógł wywołać zamierzonych skutków prawnych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że zaniechanie ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości (wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2018r., sygn. II SA/Kr 131/18).

Mając na uwadze powyższą argumentację dotyczącą aktów prawa miejscowego uznać należy, że tak określony termin wejścia w życie tej uchwały narusza w sposób istotny przepisy art. 2 ust. 1 i 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W związku z powyższym uzasadnione jest wszczęcie postępowania w celu stwierdzenia nieważności tego aktu.

Niezależnie od powyższego należy wskazać na dodatkowe nieprawidłowości:

1. W § 2 ust. 2 wskazano, że dotacja:

1) może być udzielona w wysokości do 98% nakładów koniecznych, o których mowa w art. 77 ustawy, na wykonanie przez beneficjenta dotacji prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, a także

2) może być udzielona wyłącznie w przypadku posiadania przez beneficjenta dotacji udziału własnego w wysokości min. 2%.

Jednocześnie w § 6 ust. 3 zdanie drugie Rada Gminy ustaliła, że jeżeli całkowity koszt realizacji zadania ulegnie zwiększeniu, wysokość dotacji pozostaje bez zmian, a Beneficjent dotacji jest zobowiązany do pokrycia różnicy pomiędzy wartością przewidywaną a wartością ostateczną.

Zgodnie z 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. Przepis ten stanowi podstawę do podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace, o których mowa w ustawie, w tym także dofinansowanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Zasady określone przez Radę Gminy Werbkowice w cytowanym § 2 ust. 2 i § 6 ust. 3 badanej uchwały są sprzeczne z uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Zabytków, do której wprost odsyła § 7 uchwały Rady Gminy. Z uchwały Rady wynika bowiem, że dotacja może być udzielona w wysokości do 98% nakładów koniecznych, o których mowa w art. 77 ustawy w przypadku zapewnienia przez wnioskodawcę (w tym przypadku przez podmiot ubiegający się o dotację) udziału własnego w wysokości minimum 2% wartości nakładów koniecznych. Tym samym obowiązek posiadania wkładu własnego wymaganego w Rządowym Programie Odbudowy Zabytków został scedowany na beneficjenta dotacji, natomiast z § 4 uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z 23 listopada 2022 r. wynika, że udział własny w inwestycji (w tym i dotacji) zapewnia zawsze wnioskodawca, czyli jednostka samorządu terytorialnego.

2. W § 6 ust. 2 uchwały Rada zawarła postanowienia, które określają minimalny zakres umowy o udzielenie dotacji. W ocenie Kolegium zawieranie umów, w tym określenie ich treści, należy zaliczyć – co do zasady – do etapu wykonywania uchwały, który zgodnie z art. 30 ustawy o samorządzie gminnym należy do kompetencji organu wykonawczego. Regulacje dotyczące minimalnego zakresu umowy o udzielenie dotacji określone zostały w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz.1270 z późn. zm.), a organ stanowiący nie jest uprawniony do rozszerzania tego zakresu. W ocenianej uchwale ten zakres został rozszerzony.

Kolegium RIO w Lublinie informuje, że w toku postępowania nadzorczego Rada Gminy Werbkowice, w terminie do 24 czerwca 2024 r., może złożyć na piśmie stosowne wyjaśnienie bądź dodatkowe informacje, mające istotne znaczenie dla sprawy.

25 czerwca 2024 r. o godz. 9:50 w siedzibie RIO w Lublinie - w sali posiedzeń - odbędzie się posiedzenie Kolegium, na którym będzie rozpatrywana sprawa stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały Rady Gminy Werbkowice.

Przedstawiciel gminy ma prawo wziąć udział w tym posiedzeniu i przedstawić stanowisko w tej sprawie.

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Zastępca Prezesa
Dariusz Kołodziej

Otrzymują:

1. Rada Gminy Werbkowice
2. Wójt Gminy Werbkowice