

Uchwała nr 37/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 27 marca 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LXXXII/543/2024 Rady Miejskiej w Ćmielowie z dnia 23 lutego 2024 roku w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk (sprawozdawca), Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska

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 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) **stwierdza nieważność** uchwały nr LXXXII/543/2024 Rady Miejskiej w Ćmielowie z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków z powodu naruszenia art. 14 ust. 1 w związku z art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) i art. 2 oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr LXXXII/543/2024 Rady Miejskiej w Ćmielowie z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 27 lutego 2024 r.

W dniu 11 marca 2024 r. przesłane zostało do Izby pismo Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy Ćmielów znak. Or-R.0002.1.XXXII.2024 wraz z załącznikami.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uchwała nr LXXXII/543/2024 została objęta postępowaniem nadzorczym. W dniu 27 marca 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu.

O terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego, z pouczeniem stosownie do treści art. 18 ust. 3 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Przedstawiciele Gminy nie uczestniczyli w posiedzeniu Kolegium.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium Izby przeanalizowało treść uchwały Rady Miejskiej, jak również zapoznało się z treścią tej uchwały ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z dnia 27 lutego 2024 r. poz. 941 oraz z treścią dokumentów przekazanych w dniu 11 marca 2024 r.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany stan faktyczny i prawny.

Uchwała nr LXXXII/543/2024 Rady Miejskiej z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, w § 1 treści normatywnej uchwały zawiera odesłanie do załącznika Nr 1, w którym określone są zasady udzielania dotacji.

W pkt. IV „Procedura dotycząca udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane” ppkt 1 ww. załącznika wskazano, iż wzór wniosku o udzielenie dotacji stanowi załącznik nr 1 do zasad udzielania dotacji tj. do załącznika nr 1 badanej uchwały.

W treści uchwały, jak również w załączniku określającym zasady udzielania dotacji nie ma natomiast odniesienia do załącznika nr 2 .

W przesłanym piśmie Zastępcy Burmistrza działając z upoważnienia Burmistrza przesłał załączone do pisma załączniki do uchwały nr LXXX/543/2024 Rady Miejskiej z dnia 23 lutego 2024 r., które nie zostały przesłane do Izby z przekazaną do nadzoru uchwałą tj.

1. Załącznik nr 1 do zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków.

2. Załącznik nr 2 do zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków.

W toku badania uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że celem publikacji do Wojewody Świętokrzyskiego została przekazana uchwała niezawierająca załączników nr 1 i nr 2 do zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków.

Oceniając zaistniały stan faktyczny Kolegium RIO w Kielcach stwierdza co następuje:

Istotą nieprawidłowości w rozpoznawanej sprawie jest to, że akt przekazany zarówno organowi nadzoru w celu oceny zgodności z prawem jak i Wojewodzie celem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego i ogłoszony jako uchwała nr LXXXII/543/2024 Rady Miejskiej z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, nie zawiera załączników które Zastępca Burmistrza przekazał jako niezałączone do badanej uchwały.

W ocenie Kolegium Izby przekazana organowi nadzoru uchwała nr LXXXII/543/2024 w sposób istotny narusza prawo, gdyż akt ten pozostając w obrocie prawnym godzi w podstawy konstytucyjnego państwa prawa, jako że różni się w swej treści w zakresie regulacji podjętej na sesji w dniu 23 lutego 2024 r. Rady Miejskiej w Ćmielowie.

Uchwała nr LXXXII/543/2024 o treści przesłanej organowi nadzoru i ogłoszonej w ww. dzienniku zdaniem Kolegium Izby w istocie nie jest uchwałą podjętą w trybie określonym w art. 14 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zważywszy na te przepisy Kolegium Izby stwierdza, że to głosowanie radnych jest czynnikiem decydującym o tym, czy i w jakiej treści uchwała zapadła. Podjęcie uchwały stanowi akt woli radnych, którzy w drodze głosowania decydują o podjęciu uchwały o treści poddanej pod głosowanie. Niewątpliwie momentem wykreowania treści uchwały był moment głosowania radnych nad tą uchwałą. Podjęcie przez radnych na sesji uchwały w drodze głosowania stanowiło fakt prawotwórczy zamykający proces kreowania normy objętej tą uchwałą. Jednakże fakt ten sam w sobie nie otwierał możliwości wprowadzenia przegłosowanej uchwały do obrotu prawnego.

Odrębnym zdarzeniem prawnym determinującym wejście w życie uchwał o statusie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest ogłoszenie tego aktu. A zatem, to akt ogłoszony, a nie akt przyjęty w drodze głosowania ostatecznie kształtuje sytuację prawną jego adresatów. Ogłoszenie treści zapadłej uchwały o ww. statusie sprawia, że normy zawarte w tej uchwale stają się w ustalonym przez organ terminie prawem obowiązującym na obszarze działania organu, który akt ustanowił. Aktowi prawnemu opublikowanemu w dzienniku urzędowym przysługuje domniemanie legalności.

Zważywszy na przedmiot regulacji objęta postępowaniem nadzorczym uchwała niewątpliwie posiada status aktu prawa miejscowego.

W celu wprowadzenia do obrotu prawnego uchwały dotyczącej zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków została ona przesłana do Wojewody Świętokrzyskiego celem

ogłoszenia - przy czym w konsekwencji zaistnienia ustalonych okoliczności faktycznych doszło do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego w dniu 27 lutego 2024 r. poz. 941 aktu, który w istocie nie odpowiada w pełni treści uchwały podjętej przez Radę Miejską, nie zawiera bowiem załączników nr 1 i 2 do zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków.

Na skutek ogłoszenia w dzienniku urzędowym uchwały nr LXXX/543/2024 Rady Miejskiej z dnia 23 lutego 2024 r. wprowadzona została do obrotu prawnego uchwała o treści nieprawidłowej, gdyż nie zawiera wniosku na podstawie którego podmiot uprawniony mógłby się starać o uzyskanie dotacji której dotyczy uchwała.

Kolegium Izby w pełni podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 29 sierpnia 2006 r. sygn. II OSK662/06. wskazał m.in. iż „treść przekazanego do ogłoszenia aktu prawa miejscowego musi być identyczna z treścią aktu uchwalonego. Jeżeli z jakiegokolwiek przyczyny do ogłoszenia przekazano akt prawny inny w treści od uchwalonego, to praktycznie mamy do czynienia z tzw. niebytem uchwały”.

Kolegium w pełni podziela również pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, który w wyroku II SA/Gd 174/13 z dnia 12 czerwca 2013 r. stwierdził, że „w wyniku opublikowania w dzienniku urzędowym uchwała wchodzi do obrotu prawnego i kształtuje sytuację prawną szerokiego kręgu podmiotów. Tym samym niedopuszczalne jest pozostawienie w obrocie prawnym aktu, którego treść nie odpowiada rzeczywistej, wyrażonej w przewidzianym przez prawo trybie, woli organu uchwałodawczego, a który został wprowadzony do obrotu prawnego jedynie w wyniku błędu pracowników urzędu obsługującego organ uchwałodawczy, względnie w wyniku błędu technicznego związanego z działaniem systemu komputerowego. Pozostawałoby to w wyraźnej sprzeczności zarówno z konstytucyjną zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jak również z zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP), tworząc jednocześnie stan niepewności co do prawa.”

Obydwa przywołane wyroki wpisują się w kontekst istoty rozpatrywanej sprawy.

W ocenie Kolegium Izby w zaistniałym stanie faktycznym nie może mieć zastosowania art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461), zgodnie z którym „błędy w ogłoszonym tekście aktu prawnego prostuje się w formie obwieszczenia. Sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego”.

Wskazać przy tym należy, że przesłany do Izby w dniu 11 marca 2024 r. przez Zastępcę Burmistrza załącznik nr 2 do zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków stanowi wzór sprawozdania z wykonywania prac, na które została udzielona dotacja. Uregulowania te wykraczają poza kompetencje przypisane organowi stanowiącemu w art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.), 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.

Powyższy przepis stanowi materialnoprawną podstawę do podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Co prawda, ustawodawca nie wskazał, jakie elementy winny znaleźć się w uchwale podjętej na podstawie powołanego przepisu, jednak zgodnie ze stanowiskiem przedstawicieli doktryny przez pojęcie "zasady" należy rozumieć normy określające, komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją

otrzymać, a także wskazujące zadania, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku. (por. A. Ginter, A. Michalak, Komentarz do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; pub. Lex 2016 r.).

Słowo "zasada" oznacza prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach (por. słownik Języka polskiego PWN). Zatem przez pojęcie "zasady" należy rozumieć również normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji.

Organ stanowiący gminy powinien zatem był dostosować ściśle treść uchwały do zakresu przyznanego upoważnienia i przysługujących kompetencji wynikających, w tym przypadku, z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organom stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych.

W tym stanie rzeczy uwzględniając powyższe ustalenia faktyczne i prawne konieczne jest wyeliminowanie przez organ nadzoru z obrotu prawnego aktu, który różni się w swej treści od treści uchwały faktycznie podjętej przez organ stanowiący - zważywszy na co Kolegium RIO w Kielcach postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka