



Uchwała Nr 354/XXVII/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 28 grudnia 2023 r.

w sprawie uchwały Nr XXXIV/466/2023 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 6 grudnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) - **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XXXIV/466/2023 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 6 grudnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków - **w części** dotyczącej **§ 13 w brzmieniu**: „Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia” - z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w związku z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.), polegającego na niezachowaniu 14 - dniowego okresu od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego wymaganego dla wejścia w życie aktu prawa miejscowego.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIV/466/2023 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 6 grudnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków,

wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 7 grudnia 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 353/XXVII/2023 wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały Rady Gminy Zebrzydowice. Badanie nadzorcze tego aktu przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 28 grudnia 2023 r. o terminie którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) W posiedzeniu nie wzięli udziału przedstawiciele organów Gminy Zebrzydowice. Zastępca Wójta Gminy Zebrzydowice, działający z upoważnienia Wójta Gminy, złożył wyjaśnienia dotyczące badanej uchwały, zawarte w piśmie Nr IR.041.19.2023 z dnia 22 grudnia 2023 r.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały w części. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny:

W dniu 6 grudnia 2023 r. Rada Gminy Zebrzydowice podjęła uchwałę Nr XXXIV/466/2023 w sprawie zasad udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. W podstawie prawnej uchwały powołano art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688), art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 840 oraz z 2023 r. poz. 1688 i 1904), art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz uchwałę nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Zamieszczono również informację o zgłoszeniu projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W treści uchwały, w § 1 – 10, określono w sposób szczegółowy zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, znajdującym się na terenie gminy Zebrzydowice, wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. W § 11 wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Zebrzydowice. W przepisach końcowych uchwały zamieszczono postanowienia w następującym brzmieniu:

§ 12. „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”,

§ 13. „Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”.

Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 13 grudnia 2023 r. pod poz. 9673.

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Zgodnie z 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 z późn. zm.) 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. W treści analizowanej uchwały powołano się również na Rządowy Program Odbudowy Zabytków ustanowiony na mocy uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała stanowi bez wątpienia akt prawa miejscowego. Gminie przysługuje prawo stanowienia takich aktów prawa miejscowego, obowiązujących na obszarze gminy, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.). Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, stosownie do regulacji zawartej w art. 41 ust. 1 tej ustawy.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, natomiast zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Taką ustawą jest ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy 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. W badanej uchwale Rady Gminy Zebrzydowice w § 13 zamieszczono zapis dotyczący jej wejścia w życie o następującej treści: „Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”.

Takim postanowieniem naruszono w sposób istotny podstawową zasadę związaną z datą wejścia w życie aktu prawa miejscowego, sformułowaną w przywołanym przepisie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z tą zasadą ustanowiony jest domyślny okres *vacatio legis* przepisów powszechnie obowiązujących (w tym aktów prawa miejscowego), na mocy którego 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. Ustawowy obowiązek ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* wynika z zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych oraz ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzi się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zob.

G. Wierczyński „Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych - Komentarz” - oficyna Wolters Kluwer Warszawa 2010). Podjęta przez Radę Gminy Zebrzydowice uchwała określająca zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, znajdującym się na terenie gminy Zebrzydowice, wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, stanowi bez wątpienia regulację mającą cechy aktu prawa miejscowego. Wynika to przede wszystkim z treści upoważnienia ustawowego do stanowienia takiego aktu, zawartego w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który uprawnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Akt taki posiada charakter abstrakcyjności i generalności, albowiem jest on skierowany do adresatów nie wskazanych indywidualnie (imiennie) lecz zdefiniowanych poprzez ich określone cechy oraz posiada równocześnie charakter normatywny, tj. zawiera regulacje skierowane do adresatów, które mają na celu wskazanie określonego sposobu zachowania się – w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Zgodnie z przywołaną zasadą wyrażoną w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wejście w życie uchwalonego aktu prawa miejscowego powinno być poprzedzone stosownym okresem *vacatio legis*, który umożliwi adresatom tej regulacji zaznajomienie się z jego treścią, a w szczególności z ciężącymi na nich obowiązkach i uprawnieniach. Należy jednoznacznie wskazać, że okres *vacatio legis* powinien być tak dobrany, aby zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na "przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania" (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2003 r., U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23).

W ocenie Kolegium w analizowanym stanie faktycznym i prawnym nie zaistniały ustawowe przesłanki, które umożliwiłyby skrócenie ww. okresu, stosownie do regulacji zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis ten formułuje bowiem wyjątek od generalnej zasady minimalnego, czternastodniowego okresu *vacatio legis* i posiada następujące brzmienie:

„W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym”.

Z tak o sformułowanego przepisu wynikają dwie zasadnicze przesłanki niezbędne do skrócenia okresu *vacatio legis*, a mianowicie: prawodawca może wprowadzić akt normatywny powszechnie obowiązujący z *vacatio legis* krótszym niż 14 dni tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla ochrony innych konstytucyjnie chronionych wartości oraz ma obowiązek wskazać takie odstępstwo w uzasadnieniu danego aktu, wykazując w weryfikowalny sposób, jakie wartości przemawiają za

zastosowaniem takiego rozwiązania. Obydwie te zasady są wyrażane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika m.in., że "muszą [...] istnieć dostatecznie przekonujące argumenty uzasadniające odstępianie od zasady co najmniej czternastodniowego okresu *vacatio legis*. To odstępianie jest jednak dopuszczalne tylko "w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna" (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92).

W przesłanych pisemnych wyjaśnieniach Zastępcy Wójta Gminy Zebrzydowice wskazano jedynie, że (pisownia oryginalna) „Krótki czas realizacji oraz wymogi formalne związane ze złożonym wnioskiem dotyczące podejmowania kolejnych uchwał skłoniły wnioskodawcę (Gmina Zebrzydowice) do skorzystania z Art. 4 punkt 2 w sprawie wejścia w życie aktów normatywnych a co za tym idzie do maksymalnego skrócenia czasu pomiędzy w/w uchwałą a kolejną która będzie dotyczyć przyznania dotacji i jest ona warunkiem koniecznym do rozpoczęcia postępowania zakupowego mającego na celu wyłonienie wykonawcy prac lub robót”.

W ocenie Kolegium Izby przytoczona argumentacja nie wypełnia wymogów formalnych koniecznych do skrócenia ustawowego okresu *vacatio legis*, natomiast wskazuje jedynie na okoliczności o charakterze faktycznym.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) - zgodnie z którym uchwały i zarządzenia organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a o ich nieważności w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały - zobligowane było do orzeczenia o nieważności uchwały Nr XXXIV/466/2023 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 6 grudnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków - w części dotyczącej § 13. w brzmieniu: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.”.

Kolegium równocześnie uznało, że przedmiotowa uchwała w pozostałym zakresie może funkcjonować w obrocie prawnym, jednakże dzień jej wejścia w życie winien być ustalany w oparciu o generalną zasadę zawartą w 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - zgodnie z którą akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia - z wszelkimi konsekwencjami wynikającymi z tego faktu.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej