



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 19 marca 2025 r.

Poz. 2759

UCHWAŁA NR 26.533.2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 3 grudnia 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr VIII/51/2024 Rady Gminy Michałowice z dnia 29 października 2024 r. zmieniającej uchwałę Nr XXVII/316/2020 Rady Gminy Michałowice z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub ujętym w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Gminy Michałowice

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz 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 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr VIII/51/2024 Rady Gminy Michałowice z dnia 29 października 2024 r. zmieniającej uchwałę Nr XXVII/316/2020 Rady Gminy Michałowice z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub ujętym w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Gminy Michałowice, tj.

- 1) § 1 pkt 4 w zakresie dodanego § 6a ust. 1 i ust. 2 do uchwały Nr XXVII/316/2020 Rady Gminy Michałowice z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub ujętym w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Gminy Michałowice, z powodu istotnego naruszenia 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);
- 2) § 3 w zakresie wyrazów „i ma zastosowanie od dnia 27 sierpnia 2024 r”, z powodu istotnego naruszenia art. 4 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).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Michałowice skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 5 listopada 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr VIII/51/2024 Rady Gminy Michałowice z dnia 29 października 2024 r. zmieniająca uchwałę Nr XXVII/316/2020 Rady Gminy Michałowice z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub ujętym w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Gminy Michałowice.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Michałowice postanowiła dokonać zmian w uchwale Nr XXVII/316/2020 Rady Gminy Michałowice z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub ujętym w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Gminy Michałowice, m.in. w ten sposób, że w § 1 pkt 4 dodała § 6a ust. 1 i ust. 2 w brzmieniu, cyt.

„1. W przypadku współfinansowania dotacji ze środków zewnętrznych zastosowanie mają zasady określone w danym programie dofinansowania.

2. Dotacja ze środków zewnętrznych może być udzielona w wysokości określonej w danym programie dofinansowania.”..

W treści dodawanego badaną uchwałą do uchwały Nr XXVII/316/2020 Rady Gminy Michałowice z dnia 21 grudnia 2020 r. § 6a ust. 1 i ust. 2 zawarto odniesienia do bliżej nieokreślonego „zewnętrznego programu”, którego zasady podmiot powinien znać i spełnić w przypadku woli ubiegania się o dotację. Kolegium Izby zauważyło, iż stosownie do dyspozycji zawartej w art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zasadniczym celem Rady Gminy Michałowice jest podjęcie uchwały w zakresie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy, 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. Jednocześnie wskazać należy, iż ww. dotacje są dotacjami celowymi udzielanymi z budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 221 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.). Tym samym Rada Gminy Michałowice, zawierając ww. postanowienia w badanej uchwale, dokonała de facto próby secedowania własnych kompetencji na bliżej nieokreślony organ określający „zewnętrzny program dofinansowania”, do czego nie posiadała podstawy prawnej.

Kolegium Izby zauważyło, iż każdy organ władzy publicznej, wykonując zadania publiczne, obowiązany jest działać wyłącznie w granicach obowiązującego prawa. Każde działanie władzy publicznej musi znajdować oparcie w przepisie prawa upoważniającym do podjęcia danego aktu prawnego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jak wynika z przytoczonego przepisu Konstytucji RP, statuuje on zasadę praworządności formalnej. Na jej treść ma składać się legalność działania – konieczność wskazania podstawy prawnej oraz nakaz przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej, w tym również organy jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślenia wymaga, iż naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, przy czym normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2022 r. V SA/Wa 1910/22 wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014 r. IV SA/Wr 629/13). Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony (...) do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 wskazał, cyt. „(...) do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały (w całości lub w części), zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał ...”. Podobne wskazania zawarto w wyroku NSA (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99, cyt. „Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy”.

W § 3 badanej uchwały Rada Gminy Michałowice postanowiła, cyt. „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i ma zastosowanie od dnia 27 sierpnia 2024 r.”.

W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z tym przepisem, 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. Zapis badanej uchwały powoduje powstanie zasadniczych wątpliwości, co do faktycznego terminu wejścia w życie podjętej uchwały, zawiera bowiem dwa wzajemnie wykluczające się terminy. Pierwsza część regulacji wskazuje, że uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Niniejsza uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 12 listopada 2024 r. pod pozycją 10945. Biorąc pod uwagę pierwszą część zapisu § 3 należy stwierdzić, że uchwała wchodzi w życie z dniem 27 listopada 2024 r. Z kolei druga część § 3 badanej uchwały wskazuje datę kalendarzową, tj. od dnia 27 sierpnia 2024 r. Poprzez taki zapis organ stanowiący wprowadził dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Świadczy to o dokonaniu błędnego rozróżnienia między pojęciami „wchodzi w życie” i „ma zastosowanie”. Należy zaakcentować, że zakresy przedmiotowe tych nazw są tożsame. Oznacza to, że Rada Gminy Michałowice użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów.

Jak zauważył WSA w Łodzi w wyroku z dnia 21 listopada 2019 r. I SA/Łd 675/19, cyt. „W myśl art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa wspomniana ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych. Z treści przywołanego art. 88 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że data ogłoszenia przepisu prawnego, w tym m.in. uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, jest datą początkową, od której może on wejść w życie. Powtórzeniem przepisu konstytucyjnego jest art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa przytaczana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych, a w szczególności treść cytowanego wyżej art. 4 ust. 1 wymienionej ustawy. (...) treść § 3 kwestionowanej uchwały zawiera nie tylko wewnętrzną sprzeczność, ale także narusza art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego”.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, że regulacja zawarta w § 3 badanej uchwały w zakresie wyrazów, cyt. „i ma zastosowanie od dnia 27 sierpnia 2024 r.” nadała uchwale moc wsteczną. Przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. NSA w wyroku z dnia 19 listopada 2010 r. II FSK 1272/09, podkreślił, cyt. „Zakaz retroaktywności stanowi fundament demokratycznego państwa prawnego, a jego podważanie przez organ państwa uznać należy za zachowanie wysoce naganne”. Ponadto wskazał, cyt. „(...) wsteczna moc prawna może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw”. Zdaniem Kolegium Izby Rada Gminy Michałowice nieprawidłowo określiła termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 ww. ustawy i skutkuje w tej części jego nieważnością.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium

Bożena Zych