



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 11 kwietnia 2023 r.

Poz. 1353

### UCHWAŁA NR 10/27/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OPOLU

z dnia 5 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity – Dz. U. z 2022 r., poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz. U. z 2023 r., poz. 40) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu **orzeka nieważność § 21 uchwały nr LXIV/683/2023 Rady Miejskiej w Gogolinie z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków** w części dotyczącej sformułowania „z mocą od dnia 24 lutego 2023 r.” z powodu naruszenia 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) w związku z art. 4 ust. 1 i art. 5 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).

#### UZASADNIENIE

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w dniu 10 marca 2023 r. doręczono uchwałę nr LXIV/683/2023 Rady Miejskiej w Gogolinie z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Przywołując w podstawie prawnej uchwały m. in. art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Rada Miejska ustaliła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Jednocześnie w § 21 uchwały postanowiono, iż uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia z mocą od dnia 24 lutego 2023 r. uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego w dniu 10 marca 2023 r. pod pozycją nr 1023.

Pismem znak sprawy: WPK.I.041.3.2023 z dnia 4 kwietnia 2023 r. przedłożono wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie o następującej treści:

„(...) nie można się zgodzić, iż przedmiotowa norma § 21 uchwały narusza ww. normy prawne, a to art. 4 ust. 1 i art. 5 cytowanej ustawy. W myśl art. 5 ustawy: „Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.” Wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków. Podsumowując, 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”. Przedmiotowa uchwała nie nakłada na uprawnionych żadnych obowiązków, wręcz przeciwnie pozwala im na składanie wniosków o dofinansowanie w ramach

*Programu Rządowego w usankcjonowany, transparentny i jawny sposób oraz równy dla wszystkich. Informacje techniczne o sposobie, miejscu i terminie składania wniosków (niezbędne do realizacji programu) zostały ujawnione w okresie przejściowym na stronie internetowej gminy (początek obowiązywania uchwały). W uzasadnieniu uchwały wskazano, że nie nakłada ona obowiązków, a umożliwi ewentualnym beneficjentom składanie wniosków przed nabraniem przez akt mocy obowiązującej. Gdyby przyjąć, że uchwała wchodzi po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, uniemożliwiłoby to uprawnionym skuteczne procedowanie wniosków o przyznanie dofinansowania w związku z niedługo upływającym terminem na nabór w instytucji dotującej, w tym zapoznanie się w pełni z procedurą, sporządzenie wymaganych dokumentów w przepisany sposób jak również ich sprawdzenie przez organ wykonawczy gminy i uzupełnienie ewentualnych braków, jak i dalsze procedowanie wniosków przed instytucją udzielającą dotacji (biegł równolegle ogłoszony nabór w tej instytucji). Artykuł 5 cyt. ustawy stanowi normę wyjątkową do art. 4 ust. 1. Nadanie mocy wstecznej aktowi prawnemu w trybie art. 5 nie stoi w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy. Podkreślenia wymaga, że tylko regulowanie na niekorzyść praw bądź zwiększanie obowiązków z mocą wsteczną stanowi naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego, a z taka sytuacją nie mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Stąd wskazania organu nadzoru wydają się nieuzasadnione, gdyż zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją na przeszkodzie nadaniu przedmiotowej uchwale mocy wstecznej, uchwała w żaden sposób nie pogarsza sytuacji jej adresatów, albowiem przede wszystkim adresaci nie są zobligowani do przedstawienia danych uniemożliwiających im złożenie wniosku o dotację, a wręcz przeciwnie celem uchwały jest umożliwienie uprawnionym złożenia stosownego wniosku o dotację.”*

W posiedzeniu Kolegium brał udział przedstawiciel gminy prawidłowo zawiadomionej, który w uzupełnieniu wyjaśnień Burmistrza wskazał: „w rozpatrywanej sprawie uprzednio była podjęta uchwała o tożsamej treści, w której zaistniał błąd techniczny polegający na tym, że przy wgrywaniu tekstu zostało błędnie wskazane, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, więc ta uchwała została uchylona w uchwale, o której dzisiaj dyskutujemy. W związku z powyższym nie zaistniała sytuacja, aby uprawnieni adresaci nie znali treści tych dokumentów, nadto Gmina w kwestii informacyjnej na swojej stronie internetowej umieściła wszystkie dokumenty już w trakcie obowiązywania uchylonej uchwały. W związku z czym warunki udzielenia dotacji były wcześniej znane adresatom, ponieważ były podane już w poprzedniej uchwale uchylonej przez uchwałę, której dotyczy niniejsze postępowanie. Często w literaturze przedmiotu wskazuje się, że zasady udzielania dotacji nie mogą mieć mocy retroaktywnej w sytuacji, kiedy określają warunki nie do spełnienia. Za przykład podawana jest uchwała dotycząca zasad udzielania dotacji oświatowych, w której uzależnia się udzielenie dotacji od liczby dzieci chodzących do szkoły, którego to warunku *ex post* nie można spełnić. W tym przypadku natomiast kwestia Programu Rządowego jest znana od listopada ubiegłego roku, jednak nie było wiadomo, kiedy odbędzie się nabór, stąd szybkość działania, może też trochę pośpiech gmin. Niemniej doszliśmy do wniosku, że uchwała dotycząca samego programu powinna być podjęta w sposób odrębny i wszystkie dane, o których mówimy były podane do wiadomości adresatów. Wnioski zostały złożone, a pierwotny nabór miał kończyć się 17 marca, czyli przed wejściem w życie uchwały. Jeśli weszłaby ona w życie po upływie 14 dni uniemożliwiłoby to adresatom skuteczne złożenie wniosku, ponieważ nie moglibyśmy procedować przed tą datą. Nabór został wydłużony do 30 marca, uchwała weszła w życie 25 marca. Gdybyśmy nie mieli tego przepisu z mocą retroaktywną nie byłoby możliwości zweryfikowania tych wniosków zwłaszcza, że nabór się kończył, a wnioski nie były kompletne, więc zachodziła potrzeba ich uzupełnień. W tej sytuacji nie zdążylibyśmy tych wniosków przekazać do Programu Rządowego. Stworzenie możliwości usankcjonowania procedury z mocą wsteczną działa na korzyść ewentualnych adresatów uchwały, jak również uchwała nie stwarza warunków niemożliwych do spełnienia w tej mocy retroaktywnej. Podmioty już wcześniej dysponowały warunkami i dokumentami, które należy przedłożyć, gdyż Program Rządowy funkcjonował od listopada, a informacje na stronie internetowej Gminy skierowane do potencjalnych adresatów zostały również umieszczone wcześniej w ramach procedury zawartej w uchwale, co do której ze względów technicznych wadliwie został wprowadzony termin wejścia w życie. Przechodząc do konkretnego stanu faktycznego to sytuacja nieznaności tych dokumentów przez ewentualnych adresatów uchwały nie miała w przedmiotowej sprawie miejsca. Moc retroaktywna umożliwia usankcjonowanie tej procedury, ponieważ złożone wnioski zostały zweryfikowane przez Gminę w ramach tej procedury i zmieściła się ona w czasie ze zgłoszeniem ich do Programu Rządowego. (...) Przedstawiciel Gminy wskazał, że "nie wystąpiła również szkoda dla finansów publicznych, albowiem cała procedura miała charakter transparentny i jawny. Do takiego naruszenia nie doszło, zwłaszcza, że na tym etapie nie ma jeszcze pewności uzyskania dotacji, ponieważ taka informacja będzie możliwa w okresie późniejszym, kiedy zgłoszone przez Gminę wnioski zostaną zakwalifikowane do programu, a w tym momencie mowa jest tylko o samej procedurze.”

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje:

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa. Przyjąć przy tym za ukształtowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 625/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/Ol 153/18).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności zadania własne obejmują sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Doprecyzowanie zasad i sposobu finansowania przez gminę zadań z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami nastąpiło w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Na mocy 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. Uchwały podejmowane na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, określające zasady udzielania dotacji, są aktami prawa miejscowego, przy czym zakres stosunków normowanych przedmiotową uchwałą Rada może kształtować wyłącznie na podstawie i w granicach przepisów prawa.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Oznacza to, że przepis prawa nie ogłoszony nie wchodzi w życie, a data ogłoszenia przepisu jest datą początkową, od której może on wejść w życie (zob. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2001 r. sygn. akt III SA 1170/01, OSS rok 2001, nr 1, poz. 23).

W ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) w art. 4 ust. 1 została wyrażona ogólna zasada ogłaszania aktów, w myśl której 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. Zgodnie zaś z brzmieniem art. 5 cyt. ustawy przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Jak wynika z powyższego nadanie aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej nie jest bezwzględnie zakazane, niemniej z ustalonej linii orzecniczej sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2018, sygn. I OSK 686/18) jednoznacznie wynika, że odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji, zatem wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw.

W przypadku uchwały LXIV/683/2023 Rady Miejskiej w Gogolinie z dnia 9 marca 2023 r., w ocenie Kolegium, nie zachodzą przesłanki do skorzystania przez Radę Miejską z możliwości wynikających z art. 5 cyt. ustawy, pomimo, iż jak wskazano w uzasadnieniu do projektu przedmiotowej uchwały: (...) „Z uwagi na fakt, że uchwała wywołuje korzystne skutki dla mieszkańców Gminy Gogolin lub innych podmiotów uprawnionych do skorzystania z dotacji, a okres niezbędny do publikacji i wejścia w życie uchwały w związku z przewidzianą datą naboru na 17 marca 2023 r. uniemożliwiałby podjęcie procedury zgłaszania wniosków zgodnie z niniejszą uchwałą, zasadnym jest przyjęcie uchwały z mocą od dnia 24 lutego 2023 r.”

Kolegium stwierdza, iż brak jest podstaw prawnych do nadania wstecznej mocy obowiązującej uchwale, biorąc pod uwagę fakt, iż w §2 uchwały wskazano (ust. 2), że *ubiegając się o dotację należy złożyć poprawnie wypełnione wstępne zgłoszenie o udzielenie dotacji, którego wzór stanowi Załącznik nr 1 do niniejszej uchwały*. Ponadto w § 8 ust. 1 uchwały wskazano: *Podstawą udzielenia dotacji, o której mowa w § 1, jest zgłoszenie złożone do Burmistrza Gogolina przez uprawniony podmiot o którym mowa w § 2 zawierające projekt*

*realizacji zadania, w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o naborze wstępnych zgłoszeń. (...) Nie zmienia tego fakt, iż jak wskazał przedstawiciel gminy warunki udzielenia dotacji były wcześniej znane adresatom, ponieważ były podane już w poprzedniej uchwale uchylonej przez uchwałę, której dotyczy niniejsze postępowanie bowiem uchwałą nr LXIV/683/2023 z dnia 9 marca 2023 r. Rada Miejska ustaliła nowe zasady udzielania dotacji, w których nie przewidziała przepisów przejściowych.*

W świetle powyższych regulacji, aby skorzystać z prawa do uzyskania dotacji należy w pierwszej kolejności wykonać czynność polegającą na złożeniu do Burmistrza Gogolina zgłoszenia, którego wzór określiła Rada Miejska w przedmiotowej uchwale w dniu 9 marca 2023 r. Tym samym zdaniem Kolegium nie jest możliwe nakładanie na adresatów uchwały obowiązku składania zgłoszenia od dnia 24 lutego skoro jego treść została ustalona dopiero w dniu 9 marca 2023 r. Ponadto należy wskazać, iż w ramach ustalonych zasad udzielania dotacji samo złożenie zgłoszenia o udzielenie dotacji nie gwarantuje korzyści w postaci uzyskania dotacji.

Kolegium stwierdza, że uchwała nr LXIV/683/2023 Rady Miejskiej w Gogolinie z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków w części § 21 dotyczącej sformułowania „z mocą od dnia 24 lutego 2023 r.” została podjęta z istotnym naruszeniem 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) w związku z art. 4 ust. 1 i art. 5 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).

W tym stanie faktycznym i prawnym należało orzec jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje – na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

*Grzegorz Czarnocki*