



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 23 stycznia 2025 r.

Poz. 470

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.15.2025.ES WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 22 stycznia 2025 r.

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.),

stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały Nr VIII/55/24 Rady Gminy Narewka z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami na lata 2024-2027 dla Gminy Narewka”.

UZASADNIENIE

W dniu 20 grudnia 2024 r. Rada Gminy Narewka podjęła uchwałę Nr VIII/55/24 w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami na lata 2024 – 2027 dla Gminy Narewka”. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 24 grudnia 2024 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Analiza treści niniejszego aktu prawnego, wykazała istotne naruszenie art. 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) poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Podnieść należy, iż gminne programy opieki nad zabytkami stanowią zespół postulatów zmierzających do zachowania znajdujących się na terenie gminy zabytków w jak najlepszym stanie, zapewnienia odpowiedniego wyeksponowania zabytków i zwiększenia ich atrakcyjności dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych. Jednak ich moc wiążąca ograniczona jest do organu wykonawczego, względnie podmiotów wewnątrz struktury organizacyjnej danej jednostki samorządowej. Postanowienia zawarte w takim programie nie mogą stanowić podstawy rozstrzygnięć władczych w stosunku do podmiotów znajdujących się na zewnątrz aparatu administracji publicznej. Natomiast określony w art. 87 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wymóg ogłoszenia programu w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie przesądza o powszechnie obowiązującym charakterze. W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się bowiem także inne akty prawne, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych), którym w tym przypadku jest art. 87 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292).

W kontekście powyższego, organ nadzoru zaznacza, iż uchwała dotycząca programu opieki nad zabytkami nie stanowi aktu prawa miejscowego, mającego walor aktu normatywnego. Sam „program opieki nad zabytkami” jest tylko i wyłącznie aktem kierownictwa wewnętrznego. Nie będzie on stanowił podstawy do podejmowania decyzji wobec osób trzecich, nie będzie także źródłem jakichkolwiek roszczeń tych podmiotów względem gminy. Program to plan, określający cele i kierunki działań oraz zadania w zakresie ochrony zabytków, opieki nad nimi, a także warunki i sposób ich realizacji. Zawiera więc on pewne wytyczne dla gminy podejmującej działania służące szeroko pojętej „opiece nad zabytkami”.

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny i orzecznictwa w tym zakresie podnieść należy, że wprowadzenie programu opieki nad zabytkami ma charakter obligatoryjny, ale program taki nie ma statusu prawa miejscowego, ponieważ nie może stanowić samodzielnej podstawy rozstrzygnięć władczych względem jednostek spoza aparatu administracji publicznej (M. Cherka red., P. Antoniak, F. M. Elżanowski, K. A. Wąsowski, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, Lex 2010, nr 8383 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Gd 767/17).

Podobne stanowisko zajął skład orzekający Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, który w wyroku z dnia 11 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Ol 1412/15 jednoznacznie przyjął, iż „program opieki nad zabytkami ma zatem charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę samorządową (...) Z uchwały w sprawie programu opieki nad zabytkami nie można wyprowadzić norm generalnych i abstrakcyjnych, które są cechą aktów prawa miejscowego. Charakter generalny posiadają bowiem normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, a abstrakcyjność normy polega na tym, że jej dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (...) Skoro zatem program opieki nad zabytkami nie stanowi aktu prawa miejscowego, to nie można do niego zastosować przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. nr 197, poz. 1172 ze zm.), który stanowi, że 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. Przepis ten warunkuje bowiem możliwość wejścia w życie aktu normatywnego od ogłoszenia go w dzienniku urzędowym, dodatkowo określając termin 14-dniowy od daty publikacji. Takiego warunku nie można jednak zastosować w przypadku uchwały nie stanowiącej akt prawa miejscowego, a tym samym nie będącej aktem normatywnym”.

Podkreślić dodatkowo należy, iż publikacja przedmiotowego programu w dzienniku urzędowym ma charakter wyłącznie informacyjny, stąd też badana uchwała wchodzi w życie na zasadach ogólnych, tj. z dniem podjęcia, natomiast, zgodnie z art. 87 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ogłaszana jest w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Uznając powyższe i jednocześnie mając na uwadze fakt, iż przedmiotowy akt prawny został opublikowany w dniu 30 grudnia 2024 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego pod poz. 5937 należy stwierdzić, iż wymóg ogłoszenia programu w wojewódzkim dzienniku urzędowym został spełniony.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska