



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 08.09.2022 r.

Poz. 3396

**Uchwała Nr 128/g312/D/22**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku**

**z dnia 1 września 2022 r.**

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), art. 40 ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 840), art. 4 ust. 1 - 2 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz § 115 w zw. § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XLV/420/2022 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 27 czerwca 2022 r. o zmianie uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków

**orzeka nieważność § 1 pkt 5, pkt 7 oraz § 3 badanej uchwały.**

### **Uzasadnienie**

W dniu 11 sierpnia 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XLV/420/2022 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 27 czerwca 2022 r. o zmianie uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, zaś w dniu 1 września 2022 roku była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby. Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem została podjęta z naruszeniem przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W wyniku badania powyższej uchwały Kolegium tut. Izby ustaliło, że Rada Miejska w Bytowie postanowiła dokonać zmiany uchwały Nr XLVII/487/2018 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 19 września 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

W § 1 pkt 5 badanej uchwały Rada Miejska w Bytowie postanowiła, że § 3 ust. 6 zmienianej uchwały otrzymuje nowe brzmienie: *"6. Oceny formalnej i merytorycznej wniosków dokona zespół powołany zarządzeniem Burmistrza Bytowa składający się z 10 członków, w tym 6 radnych Rady Miejskiej w Bytowie."*

Zdaniem organu nadzoru powyższe postanowienie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego radzie, wynikającego z regulacji prawnych art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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. Dodatkowo, stosownie do postanowień art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności określenie sposobu wykonywania uchwał. Zatem, to Burmistrz powołując komisję konkursową, ustala jej skład, tryb prac oraz przypisuje jej określone zadania wynikające z przepisów prawa i przedmiotowej uchwały. Tym samym przyjąć należy, że rada miejska, określając skład komisji konkursowej, wkroczyła w kompetencję organu wykonawczego gminy.

Zatem, w ocenie Kolegium tut. Izby, określenie składu komisji należy do sfery kompetencji organu wykonawczego i nie powinno być kształtowane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto w § 1 pkt 7 badanej uchwały Rada Miejska w Bytowie postanowiła, że w § 5 zmienianej uchwały zostanie dodany ust. 3 w brzmieniu: *"3. Zobowiązuje się podmiot, któremu przyznano dotację do nieumieszczenia tablic i urządzeń reklamowych na zabytku, który został wyremontowany ze środków budżetu gminy w ramach udzielonej dotacji, przez okres 5 lat, licząc od początku roku następującego po roku, w którym została przyznana dotacja."*

Kolegium tut. Izby wskazuje, że Rada Miejska w Bytowie zawierając postanowienia dotyczące zobowiązania podmiotów, którym przyznano dotację do nieumieszczenia tablic i urządzeń reklamowych na zabytku, który został wyremontowany ze środków budżetu gminy w ramach udzielonej dotacji, przez określony czas, naruszyła również przepisy wynikające z cytowanego wyżej art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Przepisy te bowiem jednoznacznie wskazują, że 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, jednakże nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do zawierania w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego dodatkowych postanowień dotyczących zobowiązań podmiotów, którym przyznano dotację, w tym przypadku do nieumieszczenia tablic i urządzeń reklamowych na zabytku, który został wyremontowany ze środków budżetu gminy w ramach udzielonej dotacji, przez określony czas.

Na marginesie, Kolegium tut. Izby zauważa, że kwestionowane powyżej zapisy dotyczące zobowiązań podmiotu otrzymującego dotację w przedmiotowym zakresie mogą zostać zawarte w umowie pomiędzy organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego a wybranym beneficjentem dotacji.

Jednocześnie Kolegium tut. Izby stwierdza, że w § 1 pkt 2 badanej uchwały Rada Miejska w Bytowie postanowiła, że w § 2 zmienianej uchwały zostanie dodany ust. 4 w brzmieniu:

*"4. Dotacja na ten sam zabytek, przyznana przez Radę Miejską, może być udzielona raz na 3 lata."*

Natomiast w § 3 badanej uchwały postanowiono, że: *"Przepis § 1 pkt 2 niniejszej uchwały ma zastosowanie do dotacji udzielonych od 2019 r."*

Dodatkowo Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zauważa, że w § 4 badanej uchwały Rada Miejska w Bytowie postanowiła, że: *"Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego."*

W świetle tak przyjętej konstrukcji prawa miejscowego zawartej w badanej uchwale i w wyniku analizy powyższych, powiązanych ze sobą postanowień zmienianej uchwały Rady Miejskiej w Bytowie, Kolegium tut. Izby stwierdziło, że powyższe doprowadziło do nadania mocy wstecznej postanowieniom § 2 zmienianej uchwały (dodanemu ust. 4), co jednocześnie doprowadziło do sprzeczności z terminem wejścia w życie badanej uchwały określonym w jej § 4.

Nie można bowiem postanowić w aktualnie podejmowanej uchwale zmieniającej, że dotacja może być udzielana raz na 3 lata z jednoczesnym określeniem, że regulacja ta ma zastosowanie do dotacji udzielanych od 2019 roku, a więc wcześniej niż podjęcie uchwały regulującej powyższe kwestie. W kontekście powyższego, zdaniem Kolegium tut. Izby, określenie w badanej uchwale, że regulacja ta ma zastosowanie do dotacji udzielanych od 2019 roku jest nieprawidłowe, ponieważ badana uchwała została podjęta w dniu 27 czerwca 2022 r. i w treści normatywnej tej uchwały postanowiono, że: *"Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego."*

W tym miejscu Kolegium tut. Izby wskazuje na regulacje prawne wynikające z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Z przepisu tego wynika, że akty

prawa miejscowego stanowione przez organ samorządu, a takimi aktami są m.in. uchwały mające charakter prawa miejscowego, podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z wyjątkiem przepisów porządkowych, 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 (art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Natomiast, jak wynika z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Zatem, zdaniem Kolegium tut. Izby, brak jest uzasadnienia do nadania badanej uchwale w zakresie postanowień zawartych w jej § 3 w korespondencji z treścią § 4 wcześniejszej mocy obowiązującej, niż dopuszcza to przywołana powyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej (art. 5 ustawy) uzależniona została bowiem od tego, czy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W praktyce sytuacja taka może wystąpić, co znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie i poglądach doktryny, w przypadku działania na korzyść podmiotu, którego akt prawa dotyczy, np. przyznawania mu praw, obniżania obciążeń podatkowych.

W konsekwencji, w ocenie Kolegium tut. Izby, okoliczności te wykluczają zawieranie tego rodzaju zapisów. Dopiero bowiem po wejściu w życie aktu prawa miejscowego można mówić o rozpoczęciu obowiązywania regulacji danej uchwały. W zawiązku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło, że kwestionowane wyżej postanowienia w istotny sposób naruszają cytowane wyżej przepisy ustawy o o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Dodatkowo Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę.

Kolegium tut. Izby wskazuje także, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt II GSK 427/07, opubl. w CBOSA).

W zawiązku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło, że kwestionowane postanowienia zawarte w badanej uchwale w istotny sposób naruszają prawo i postanowiło orzec ich nieważność.

Dodatkowo Kolegium wskazuje, że w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2019 r. (sygn. akt I SA/Gd 1045/18) podkreślono, że: "Jeżeli prawo miałoby zostać w widoczny sposób zdeformowane, przez utrzymanie w mocy aktu prawa miejscowego niezgodnego z prawem, to wówczas należałoby uznać, że dochodzi do istotnego naruszenia prawa.". Z orzecznictwa sądowego wynika bowiem, że nieważność powoduje jedynie istotne naruszenie prawa, przy czym może

zostać ona stwierdzona tylko wobec uchybień, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

**Luiza Budner - Iwanicka**

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku