



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 14.08.2024 r.

Poz. 3638

### **Uchwała Nr 102/g273/D/24**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku**

**z dnia 13 sierpnia 2024 r.**

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.), art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), § 14 ust. 2 i § 30 ust. 1 w zw. z § 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 IV/34/2024 Rady Gminy Starogard Gdański z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków i położonych w granicach administracyjnych Gminy Starogard Gdański

**orzeka nieważność § 9 i § 12 badanej uchwały.**

### **UZASADNIENIE**

W dniu 31 lipca 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr IV/34/2024 Rady Gminy Starogard Gdański z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków i położonych w granicach administracyjnych Gminy Starogard Gdański, zaś w dniu 13 sierpnia 2024 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 9 badanej uchwały Rada Gminy Starogard Gdański postanowiła, że: *"Do wniosków o udzielenie dotacji na realizację zadań związanych z pracami konserwatorskimi, restauratorskimi lub robotami budowlanymi przy zabytkach ruchomych i nieruchomych, wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków i położonych w granicach administracyjnych Gminy Starogard Gdański złożonych od dnia 1 stycznia 2023 r. i nierozpatrzonych zastosowanie mają zapisy niniejszej uchwały"*.

Analizując treść cytowanego postanowienia uchwały, Kolegium tut. Izby ustaliło, że poprzednio obowiązująca uchwała, regulująca zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach, tj. uchwała nr LIII/651/2023 Rady Gminy

Starogard Gdański z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków i położonych w granicach administracyjnych Gminy Starogard Gdański, **obowiązywała do dnia 30 czerwca 2024 r.**

Co równie istotne, ww. uchwała nr LIII/651/2023 z dnia 26 stycznia 2023 r. weszła w życie dopiero **w dniu 21 lutego 2023 r.** (po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym, które miało miejsce 6 lutego 2023 r.), jednocześnie uchylając z tym dniem wcześniej obowiązującą uchwałę, tj. uchwałę nr XLIII/395/2006 Rady Gminy Starogard Gdański z dnia 21 lipca 2006 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

W ocenie Kolegium tut. Izby cytowane postanowienia § 9 badanej uchwały posiadają cechy przepisu przejściowego, mającego uregulować sytuację prawną zdarzeń (w tym wypadku wniosków o udzielenie dotacji), które zaistniały pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów, a nie zostały zakończone, a zatem winno spełniać wymogi określone w przepisach powszechnie obowiązujących, tj. w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (dalej zwanego "ZTP").

Zgodnie z § 14 ust. 2 załącznika do ZTP: *Ustawa zawiera także przepisy przejściowe lub dostosowujące oraz przepisy uchylające, jeżeli reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną ustawę. Z kolei z § 30 ust. 1 tego załącznika wynika, że: W przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw **dotychczasowych** bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych.*

Cytowane regulacje prawne, na podstawie § 143 załącznika do ZTP, mają odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Jak wskazuje się w literaturze: *"Przepisy przejściowe obejmują regulacje prawne, które oddziałują na zdarzenia powstałe pod rządami **poprzednio obowiązującej** regulacji prawnej. Oddziaływanie to **obejmuje zdarzenia, które w dniu wejścia w życie nowej regulacji prawnej (nowych przepisów prawnych) nadal trwają lub wywołują określone skutki prawne.** Innymi słowy, zakres przepisów przejściowych sprowadza się do uregulowania skutków prawnych związanych z wejściem w życie nowej regulacji prawnej (nowych przepisów prawnych) wobec tych zdarzeń, w tym stosunków prawnych, które powstały (zostały ukształtowane) pod rządami poprzednio obowiązującej regulacji prawnej (poprzednio obowiązujących określonych przepisów prawnych)."* (D. Szafrński, *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Warszawa 2016).

Mając na uwadze powyższe, zdaniem tut. Kolegium, upoważnienie do unormowania przepisów przejściowych jest dopuszczalne: po pierwsze - wobec zdarzeń, które są aktualne (trwają lub wywołują określone skutki prawne) w chwili wejścia w życie nowych przepisów, a po drugie - wobec zdarzeń, które miały miejsce w okresie obowiązywania dotychczasowych przepisów.

W ocenie Kolegium tut. Izby, mając na uwadze ustalony stan faktyczny i prawny, przyjęta w § 9 uchwały reguła nakazująca stosowanie jej postanowień do wniosków złożonych od dnia 1 stycznia 2023 r., nie znajduje uzasadnienia, bowiem na skutek utraty z dniem 30 czerwca 2024 r. mocy obowiązującej uchwały nr LIII/651/2023, na dzień podejmowania badanej uchwały, tj. na dzień 26 lipca 2024 r. brak było "przepisów dotychczasowych", o których mowa w § 30 ust. 1 załącznika do ZTP.

Co więcej, w okresie od dnia 1 stycznia 2023 r. na terenie gminy Starogard Gdański obowiązywały 2 uchwały regulujące przedmiotowe zasady udzielania dotacji:

1) uchwała nr XLIII/395/2006 Rady Gminy Starogard Gdański z dnia 21 lipca 2006 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków - obowiązująca do dnia 20 lutego 2023 r.,

2) uchwała nr LIII/651/2023 Rady Gminy Starogard Gdański z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków i położonych w granicach administracyjnych Gminy Starogard Gdański - obowiązująca od dnia 21 lutego 2023 r.

Tymczasem wskazane regulacje ZTP wprost odnoszą się do "dotychczasowych" przepisów, a nie wszystkich obowiązujących w danym zakresie przedmiotowym, w dowolnym okresie.

Kolegium tut. Izby podkreśla, że w świetle tak przyjętej konstrukcji prawa miejscowego zawartej w badanej uchwale, na gruncie ww. zapisu, dopuszczalnym pozostaje rozpatrywanie wniosków złożonych od dnia 1 stycznia 2023 r., podczas gdy badana uchwała została podjęta w dniu 26 lipca 2024 r., co w konsekwencji doprowadziło *de facto* do nadania mocy wstecznej postanowieniom badanej uchwały.

W tym miejscu Kolegium tut. Izby wskazuje, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ma ona bowiem charakter normatywny i generalny oraz jest adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu odbiorców. 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 aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, przy czym zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 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.

W ocenie Kolegium tut. Izby przepis art. 5 ww. ustawy nie może mieć zastosowania w niniejszym przypadku, albowiem dotyczy on nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, *jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie*. Zasady udzielania dotacji określone w uchwałach podjętych na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowią akt prawa miejscowego, którego obowiązywanie determinuje przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Trudno dopatrzeć się sytuacji, w których uzasadnionym byłoby nadanie zasadom udzielania dotacji mocy wstecznej, nie naruszając przy tym zasady demokratycznego państwa prawnego.

Wprawdzie nadanie aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej nie jest bezwzględnie zakazane, niemniej z ustalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych (np.

wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2018 r., 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 badanej uchwały, w ocenie Kolegium tutejszej Izby, nie zachodzą przesłanki do skorzystania przez Radę Gminy z możliwości wynikających z art. 5 cyt. ustawy, co w konsekwencji narusza przywołane wyżej przepisy prawne, skutkując koniecznością orzeczenia nieważności § 9 uchwały.

Ponadto w § 12 badanej uchwały Rada Gminy Starogard Gdański ustaliła, że: *„Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2024 r.”*.

W wyżej wymienionym § 12 badanej uchwały Rada Gminy wprost postanowiła o wejściu jej w życie z datą wsteczną, powołując się zarówno w podstawie prawnej uchwały, jak i w jej uzasadnieniu, na art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, gdzie wskazano, że: *„Uchwała nr LIII/651/2023 Rady Gminy Starogard Gdański z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków i położonych w granicach administracyjnych Gminy Starogard Gdański zgodnie z jej § 10 obowiązywała do dnia 30 czerwca 2024 r. Celem zachowania ciągłości obowiązywania zasad oraz w związku z pozyskaniem przez gminę środków zewnętrznych z programów dofinansowujących udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach zasadnym jest zatem przyjęcie niniejszej uchwały z datą wsteczną, tj. z dniem 1 lipca 2024r.”*

Także i w tym przypadku, zdaniem Kolegium tut. Izby, brak jest podstaw prawnych do nadania mocy obowiązującej przepisom uchwały z pominięciem ogólnych zasad określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Raz jeszcze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku podkreśla, że zgodnie z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, przy czym zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, 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. Wynika z tego, że uchwała zawierająca przepisy powszechnie obowiązujące wymaga ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym i może wejść w życie najwcześniej piętnastego dnia od dnia jej ogłoszenia. Badana uchwała nie spełnia zatem warunku stanowiącego o jej wejściu do obrotu prawnego.

W ocenie Kolegium Izby przywołany przez Radę Gminy art. 5 ww. ustawy nie może mieć zastosowania w niniejszym przypadku, albowiem dotyczy on nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku dnia z 8 sierpnia 2018 r. (I OSK 686/18): *“(…) 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. Jak wskazano też w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (zob. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2000 r., sygn. akt II FSK 1272/09).”*

Zdaniem Kolegium tut. Izby przedmiotowa uchwała nie spełnia warunku, o którym mowa w ww. orzeczeniach sądownoadministracyjnych. W swej treści zawiera bowiem postanowienia dotyczące zasad udzielania dotacji, w tym obowiązki, jakie spełnić musi wnioskodawca, aby skutecznie ubiegać się o dofinansowanie. Natomiast w § 4 ust. 4 uchwały ustalono, że *"Wnioski o udzielenie dotacji niekompletne lub nieprawidłowo wypełnione nie będą rozpatrywane."* Nie można zatem uznać, że analizowany akt normatywny ustanawia wyłącznie uprawnienia.

Organ nadzoru zauważa także, że w uzasadnieniu do uchwały nie wskazano, jakie istotne wartości konstytucyjne, ważniejsze od zakazu retroakcji, uzasadniają nadanie mocy wstecznej przedmiotowej uchwale. Chęć zachowania ciągłości obowiązywania uchwał w tym zakresie nie może stanowić przesłanki uzasadniającej skorzystanie z omawianego przepisu.

Uwzględniając powyższe ustalenia, Kolegium tut. Izby stwierdziło, że uregulowania zawarte w § 12 badanej uchwały w sposób istotny naruszają art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie o sygn. akt II GSK 632/10 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w przypadku skonstruowania postanowień dotyczących klauzuli wejścia w życie aktów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych — w sposób naruszający te przepisy — *"organ nadzoru powinien (...) pozbawić mocy obowiązywania wadliwie skonstruowany § (...) uchwały. Brak stosownej w tym zakresie regulacji zostałyby niejako zastąpiony treścią art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych"*. Przepis art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi zatem, w ocenie NSA, normę powszechnie obowiązującą i ma zastosowanie zarówno w przypadku gdy dany akt nie zawiera postanowień odnoszących się do wejścia w życie danego aktu, jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy, jak to miało miejsce w § 12 badanej uchwały.

Uzupełniająco wskazać również należy, że ww. uchwała nr LIII/651/2023 Rady Gminy Starogard Gdański z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków i położonych w granicach administracyjnych Gminy Starogard Gdański nie została przedłożona do tut. Izby. Natomiast obowiązywała do dnia 30 czerwca 2024 r., zatem Rada Gminy mogła podjąć kolejną uchwałę z odpowiednim wyprzedzeniem i jednocześnie zapewnić ciągłość stosowania zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków i położonych w granicach administracyjnych Gminy Starogard Gdański.

Podsumowując, w ocenie Kolegium tut. Izby, wszystkie powyższe okoliczności wykluczają zawieranie zapisów o możliwości objęcia postanowieniami badanej uchwały wniosków złożonych od dnia 1 stycznia 2023 r. oraz przewidujących nadanie wcześniejszej mocy obowiązującej badanej uchwale. Dopiero bowiem po prawidłowym wejściu w życie aktu prawa miejscowego można mówić o rozpoczęciu obowiązywania regulacji danej uchwały. W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło, że kwestionowane wyżej postanowienia w istotny sposób naruszają cytowane wyżej przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

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

Ponadto zaznaczenia wymaga, że zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków i położonych w granicach administracyjnych Gminy Starogard Gdański określone w badanej uchwale mogą nie mieć zastosowania przy korzystaniu ze wszystkich programów zewnętrznych, tak jak postanowiono w § 2 ust. 2 uchwały. Kolegium Regionalnej Izby

Obrachunkowej w Gdańsku pragnie podkreślić, że uchwała dotycząca zasad udzielania dotacji jako akt prawa miejscowego winna zawierać uregulowania sformułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych dla adresatów poszczególnych programów.

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