



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 10 grudnia 2024 r.

Poz. 6093

UCHWAŁA NR XXVIII.105.K.2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 26 listopada 2024 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr VII/48/2024 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim z dnia 29 października 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, sposobów jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków

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. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 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 Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność § 2 uchwały Nr VII/48/2024 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim z dnia 29 października 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, sposobów jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w zakresie wyrażenia "po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą"
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VII/48/2024 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim z dnia 29 października 2024 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, sposobów jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 31 października 2024 r. została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), z uwagi na ustalenie w drodze § 2 podwójnego terminu wejścia w życie badanej uchwały („Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.”).

W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym powiadomiono organy Gminy Drawsko Pomorskie pismem z dnia 19 listopada 2024 r. (znak: K.420.71.2024). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 26 listopada 2024 r. oraz, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 26 listopada 2024 r., w którym nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki, jak również nie skorzystano z prawa do złożenia wyjaśnień.

Rozpoznając badaną uchwałę Kolegium zważyło, co następuje.

Uchwała Nr VII/48/2024 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim z dnia 29 października 2024 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, sposobów jej rozliczania oraz sposobów kontroli w ramach środków pozyskanych z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności części tej uchwały.

W myśl postanowień § 2 badanej uchwały organ stanowiący Gminy Drawsko Pomorskie postanowił, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.” Oznacza to, że dla wyżej wymienionej uchwały ustalono podwójną datę wejścia w życie poprzez użycie synonimicznych (tożsamy) określeń: „wchodzi w życie” i „z mocą obowiązującą od” i w połączeniu z faktem, iż uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 08 listopada 2024 r. (poz. 5247), może powodować wątpliwości w jakim faktycznie terminie weszła w życie.

W ocenie Kolegium zapisy § 2 badanej uchwały w sposób istotny naruszają przepisy art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, a takimi są akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego, podlegają ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa 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 ww. ustawy). Zgodnie z art. 5 ww. ustawy przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Kolegium Izby podkreśla, iż data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, naruszając tym samym wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Dodatkowo wskazuje, że w przypadku aktów prawa miejscowego techniczne sposoby formułowania przepisów o wejściu w życie zawiera § 45 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie

„Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016, poz. 283), wskazując na dziewięć możliwych do zastosowania brzmień artykułów. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący, a przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu z wymienionych.

W ocenie Kolegium Izby, zapis uchwały będącej przedmiotem badania nadzorczego, dotyczący wejścia w życie został zredagowany w sposób wadliwy, ponieważ zawiera dwie normy nawzajem się wykluczające. Jedna, która oznacza wejście w życie „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego” i druga, która określa jej „moc obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.” Zdaniem Kolegium wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określonego aktowi normatywnemu, natomiast przy dwu wykluczających się normach prawnych, należy dać prymat normie, która jest zgodna z zasadami państwa prawa.

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych (np. Wyrok WSA w Łodzi: I SA/Łd 89/20 LEX nr 3045907 czy I SA/Łd 433/23, LEX nr 3594636), określenia „wchodzi w życie” i „z mocą obowiązującą” są tożsame, a akty prawne powinny wchodzić w życie w terminie nie pozostawiającym wątpliwości co do ich obowiązywania. Podobne stanowisko zostało wyrażone w rozstrzygnięciach nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych (patrz: uchwała Kolegium RIO w Gdańsku z dnia 7 maja 2020 r. nr 135/g123/P/20; uchwała Kolegium RIO w Olsztynie z dnia 2 stycznia 2020 r., nr 0102-6/20), których przywołane zostało stanowisko Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r. sygn. akt K 14/95 (publikacja: OTK, nr 2, poz. 12), zgodnie z którym wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określonego aktowi (przepisowi) normatywnemu, a przy dwu wykluczających się normach prawnych należy nadać prymat normie, która jest zgodna z zasadami państwa prawa. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn. akt I PZP 12/96) stwierdził, że „Wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są bowiem zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które weszły w życie lub uzyskały moc. Ustawa nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście w życie”. Pogląd taki został między innymi wypowiedziany w uzasadnieniu ww. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r. i w pełni należy go podzielić.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W myśl zaś ust. 4 w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Na podstawie powyższych przepisów ugruntowała się jednolita linia orzecznicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą: „Przepisy powyższe wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.” (NSA w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. III OSK 542/21). Ponadto w orzecznictwie wskazuje się: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność danego aktu administracyjnego można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które zaliczyć można do istotnych, a więc takich, które skutkować będą nieważnością wydanego aktu. Do naruszeń tych będą należały przykładowo: naruszenie przepisów określających kompetencję do podejmowania aktu normatywnego, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.” (NSA w wyroku z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. III OSK 2954/21).

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie § 2 badanej uchwały Rady Gminy Drawsko Pomorskie, który zawiera dwa, wzajemnie wykluczające się terminy wejścia w życie aktu prawa miejscowego, został uchwalony z istotnym naruszeniem przepisu art. 4 ust.1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co implikuje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej części.

Jednocześnie, uwzględniając konieczność dostosowania brzmienia uchwały Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim do przepisów rozporządzenia Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L, 2023/2831 z 15.12.2023), Kolegium Izby uznało za zgodne z przepisami prawa nadanie badanej uchwale mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2024 r. W ocenie organu nadzoru powyższe nie stoi w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego oraz stanowi odzwierciedlenie woli prawodawcy miejscowego, zgodnie z treścią § 51 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Bogusław Staszewski