



UCHWAŁA NR 22/70/2023
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 5 lipca 2023 r.

w sprawie: Uchwały Nr LXVII/342/2023 Rady Miejskiej w Żychlinie z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie uchylenia Uchwały Nr LXII/313/2023 Rady Miejskiej w Żychlinie z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania, sposobów rozliczania oraz kontroli dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|-----------------------------|-------------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 7/ Magdalena Budziarek |
| 2/ Roman Drozdowski | 8/ Aneta Jakubczak |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 9/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 10/ Zofia Dolewka |
| 5/ Bogdan Łągwa | 11/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 12/ Anna Adamczewska |

Po rozpoznaniu w dniu 5 lipca 2023 roku uchwały nr LXVII/342/2023 Rady Miejskiej w Żychlinie z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie uchylenia uchwały nr LXII/313/2023 Rady Miejskiej w Żychlinie z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania, sposobów rozliczania oraz kontroli dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa tj.: art. 4 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) i art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.), stwierdza się **częściową nieważność uchwały nr LXVII/342/2023** Rady Miejskiej w Żychlinie z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie uchylenia uchwały nr LXII/313/2023 Rady Miejskiej w Żychlinie z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania, sposobów rozliczania oraz kontroli dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w zakresie § 3 uchwały, z uwagi na określenie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego w sposób prowadzący do braku spełnienia warunku jego ogłoszenia przed ustalonym wejściem jej w życie.

Uzasadnienie

W dniu 28 czerwca 2023 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała nr LXVII/342/2023 Rady Miejskiej w Żychlinie z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie uchylenia uchwały nr LXII/313/2023 Rady Miejskiej w Żychlinie z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zasad

i trybu udzielania, sposobów rozliczania oraz kontroli dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (zwana dalej Uchwałą).

Na posiedzeniu w dniu 5 lipca bieżącego roku, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło i zważyło, co następuje.

Uchylana uchwała nr LXII/313/2023 Rady Miejskiej w Żychlinie z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania, sposobów rozliczania oraz kontroli dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, stanowi akt prawa miejscowego. Utrata mocy prawnej obowiązującego aktu prawa miejscowego na podstawie decyzji organu stanowiącego gminy winna nastąpić w sposób oraz w terminie, które są właściwe dla wejścia w życie tego aktu. Zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 88 ust.1 Konstytucji RP koniecznym warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego, a zarazem warunkiem stosowania i przestrzegania uregulowań zawartych w akcie normatywnym jest ich ogłoszenie. Celem wprowadzenia tej regulacji była realizacja zasady, iż w demokratycznym państwie prawnym prawo jest jawne, a więc dostępne każdemu zainteresowanemu, co może mieć miejsce tylko wówczas, gdy zostanie ono należycie ogłoszone. Powyższe należy odpowiednio stosować do uchwał derogacyjnych.

Stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (dalej: u.o.a.n), 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, 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.

W § 3 Uchwały Rada Miejska postanowiła, że „*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego*”. Regulacja tej treści jest sprzeczna z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 4 u.o.a.n. Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego – aktem normatywnym, zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące na terenie Gminy Żychlin. Stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Przywołany przepis konstytucyjny uzależnia wprost (bezpośrednio) wejście w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego od spełnienia warunku ich ogłoszenia, a żaden inny przepis nie dopuszcza wyjątku w tym zakresie. Interpretacja art. 4 ust. 1-3 u.o.a.n. także prowadzi do wniosku, że uprzednie ogłoszenie aktu normatywnego, zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące, jest warunkiem jego wejścia w życie. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 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. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 2 u.o.a.n. w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3 (dotyczącego przepisów porządkowych, które wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia, z zastrzeżeniem wyjątków), 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. Treść art. 88 ust. 1 Konstytucji RP i art. 4

ust. 1-3 u.o.a.n. świadczy o tym, że akt prawa miejscowego w żadnym przypadku nie może wejść w życie przed jego ogłoszeniem w dzienniku urzędowym. Nawet wtedy, gdy jest możliwe skrócenie zasadniczego, czternastodniowego *vacatio legis* (*vacatio legis* trwa wówczas od jednego do trzynastu dni), a nawet pominięcie okresu *vacatio legis* (które w odniesieniu do aktów prawa miejscowego może mieć miejsce zgoła wyjątkowo), dzień wejścia w życie aktu normatywnego nie może być wcześniejszy niż dzień jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym. W dniu wejścia w życie aktu normatywnego, w tym akcie prawa miejscowego, powstaje obowiązek jego stosowania przez umocowane do tego organy i przestrzegania przez pozostałych adresatów, dlatego jest konieczne uprzednie ogłoszenie aktu w dzienniku urzędowym i – co do zasady – upływ odpowiedniego *vacatio legis*. Akt normatywny, który zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, przed jego ogłoszeniem we właściwym dzienniku urzędowym i upływem odpowiedniego *vacatio legis* nie może być stosowany i nie można wymagać jego przestrzegania. Z przedstawionych powodów uregulowanie daty wejścia podjętej w dniu 22 czerwca 2023 r., (na dzień 5 lipca 2023 r. nie ogłoszonej w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego), doprowadziło do braku spełnienia warunku ogłoszenia aktu prawa miejscowego przed określonym w § 3 tej uchwały dniem jej wejścia w życie.

Jako podstawy prawne wydania uchwały przytoczono następujące przepisy: art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572) w związku z art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z 2023 r. poz. 951), art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, 1079, 1692, 1725, 1747, 1768, 1964, 2414, z 2023 r. poz. 412, 658, 803), 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) oraz w wykonaniu §3 ust. 2 pkt 2 uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Mimo powołania w podstawie prawnej Uchwały art. 5 u.o.a.n. nie został on zastosowany. Uzasadnienie Uchwały nie wskazuje, aby wolą rady było nadanie Uchwale mocy wstecznej, nie zawiera informacji, że spełnione zostały przesłanki z art. 5 u.o.a.n. Kolegium przy powyższym wskazuje że art. 5 u.o.a.n. nie daje możliwości nadania aktowi normatywnemu „wstecznej mocy obowiązującej”, rozumianej jako wejście w życie aktu normatywnego przed jego ogłoszeniem w dzienniku urzędowym.

Wobec powyższego, w badanej Uchwale termin jej wejścia w życie należało określić zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, z którego wynika, że uchwała zawierająca przepisy powszechnie obowiązujące może wejść w życie najwcześniej piętnastego dnia od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym. W ocenie Kolegium Izby, przywołany wyżej § 3 Uchwały narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wskazać przy tym należy, że w zakresie analizowanej Uchwały nie zachodzą przesłanki unormowane w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, bowiem nie występuje tu uzasadniony przypadek, w wyniku którego badana Uchwała musiałaby wejść w życie w terminie krótszym niż 14 dni, jak również brak przesłanek by stwierdzić, że ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie tego aktu prawa miejscowego.

Jednocześnie Kolegium Izby nadmienia, że orzeczenie nieważności § 3 badanej uchwały oznacza, że uchwała wejdzie w życie z mocy art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium
Zastępca Prezesa RIO w Łodzi**

Beata Kaczmarek