



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 10 stycznia 2022 r.

Poz. 185

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 3/2022

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 z późn. zm.)

orzekam

o nieważności § 3 uchwały nr XXXI/252/2021 Rady Gminy Osiećiny z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami dla Gminy Osiećiny na lata 2021-2024

UZASADNIENIE

W dniu 26 listopada 2021 r. Rada Gminy Osiećiny podjęła uchwałę nr XXXI/252/2021 w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami dla Gminy Osiećiny na lata 2021-2024. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 grudnia 2021 r.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 87 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r. poz. 710, 954).

Gminny Program Opieki nad Zabytkami dla Gminy Osiećiny na lata 2021-2024 stanowi załącznik do uchwały.

Zawiadomieniem z dnia 28 grudnia 2021 r. znak: WNK.DW.IV.4131.84.2021.EB organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Zastępca Wójta w wyznaczonym terminie nie ustosunkował się do stwierdzeń zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Przepisem § 3 uchwały Rada Gminy Osiećiny przyjęła: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego”.

Z przytoczonego sformułowania wynika, że Rada przy podejmowaniu uchwały zastosowała przepisy właściwe dla aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące i jako taki akt potraktowała uchwałę, określając termin jej wejścia w życie w sposób określony w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. 1461), tj. po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Podnieść należy, że 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.

Istotną cechą jest również ich dezaktualizacja, gdyż okres obowiązywania niniejszego programu wynosi 4 lata (art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), co także odróżnia je od aktów prawa miejscowego. Natomiast określony w art. 87 ust. 4 cytowanej wyżej ustawy 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.

W kontekście powyższego, organ nadzoru zauważa, że 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. 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 uchwalenie programu opieki nad zabytkami ma charakter obligatoryjny, ale program taki nie ma statusu aktu 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, 2010, nr 8383 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Gd 767/17). Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, w wyroku z dnia 11 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Ol 1412/15 przyjął, że „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”.

Należy także podkreślić, że publikacja przedmiotowego programu w dzienniku urzędowym ma charakter wyłącznie informacyjny. Stąd też wyeliminowanie z obrotu prawnego powyższego przepisu powoduje, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Mikołaj Bogdanowicz