



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 28 lutego 2024 r.

Poz. 2567

UCHWAŁA NR 28.455.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 5 grudnia 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LI/296/2023 Rady Gminy Karniewo z dnia 26 października 2023 r. w sprawie 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

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr LI/296/2023 Rady Gminy Karniewo z dnia 26 października 2023 r. w sprawie 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, tj. § 3 ust. 3, § 6 ust. 1 zdanie drugie oraz załącznika do uchwały w części „Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji prac przy zabytku oraz źródła finansowania:” w zakresie wyrazu „brutto”, z powodu istotnego naruszenia art. 81, art. 77 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.), a także § 6, § 25 i § 135 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 r. poz. 283).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Karniewo skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 14 listopada 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LI/296/2023 Rady Gminy Karniewo z dnia 26 października 2023 r. w sprawie 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.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 3 ust. 3 badanej uchwały Rada Gminy Karniewo postanowiła, cyt. „Łączna kwota dotacji udzielona ze środków publicznych na dofinansowanie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku, o którym mowa w § 1 ust. 1, nie może przekroczyć wysokości 100 % nakładów koniecznych na wykonanie prac lub robót.”

Przepis art. 81 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami odnosi się do nakładów koniecznych na wykonanie przez wnioskodawcę prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku. Dokonano zatem nieuprawnionej modyfikacji powyższego zapisu (pominięto wyraz „konserwatorskich”). Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym skierowane do nieograniczonej liczby adresatów i obowiązujące na terenie całej gminy, co oznacza, że uregulowania w niej zawarte powinny zostać wydane, zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. na podstawie upoważnień ustawowych. Na niedopuszczalność modyfikacji regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego zwrócił uwagę WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11 oraz NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu w wyrokach z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96 i z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97, a także WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22.

Zdaniem Kolegium Izby jakkolwiek próba modyfikowania zapisów ustawowych w uchwale organu stanowiącego jest niedopuszczalna i stanowi istotne naruszenie wskazanych przepisów.

W § 6 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Karniewo postanowiła, cyt. „Wnioski o udzielenie dotacji składa się do Wójta Gminy Karniewo, w terminie do 28 lutego roku, w którym ma być udzielona dotacja. Wyjątek stanowi rok 2023, w którym wnioski należy złożyć w terminie do 30 listopada.”

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż powyższa uchwała na dzień jej badania nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 6 ust. 1 zdanie drugie badanej uchwały została zredagowana w sposób wadliwy, tj. z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji. Przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Powyższe reguły redagowania uchwał, będących aktami prawa miejscowego, wynikają z „Zasad techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, a w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143 załącznika do tego rozporządzenia. Kolegium Izby zauważa, że wejście w życie badanego aktu stoi jawnie w sprzeczności, co do możliwości prawnych jego wykonania. Umożliwienie potencjalnym beneficjentom ubiegania się o przyznanie dotacji, w terminie określonym przez organ stanowiący, tj. do 30 listopada 2023 r., nie jest możliwe, bowiem uchwała nie została wprowadzona do obrotu prawnego. Istnieje moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niewłaściwe sformułowanie przepisu prawnego, określającego ten moment, rodzi niepewność jego adresatów, co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Zawarcie takiego przepisu w uchwale jest niezbędne z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić.

W załączniku do badanej uchwały, stanowiącym formularz wniosku o udzielenie dotacji, w części „Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji prac przy zabytku oraz źródła finansowania:” Rada Gminy Karniewo postanowiła, cyt. „Całkowity koszt brutto (w zł):” Kolegium Izby zauważa, iż z art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie wynika upoważnienie do decydowania - w akcie prawa miejscowego, wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - o sposobie i metodologii wyliczania nakładów koniecznych (prac) z podatkiem VAT lub bez naliczania tego podatku. W ocenie Kolegium Izby zacytowane postanowienia nie wynikają również z przepisów prawa materialnego dotyczących podatku od towarów i usług.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia w zakresie wyrazu „brutto” wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu przepisem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Nie wynika z niego bowiem upoważnienie do decydowania o sposobie i metodologii wyliczania dotacji z podatkiem VAT, a tym samym określenia wysokości „brutto”.

Zdaniem Kolegium Izby kwestia podatku VAT i zasad jego naliczania lub odliczania od nakładów na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane nie może być regulowana w akcie prawa miejscowego, wydanym na podstawie upoważnienia z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ponieważ niniejsze zagadnienie nie dotyczy zasad udzielania dotacji z budżetu.

Realizując kompetencję prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym (tak: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 lipca 2020 r. II SA/Bk 275/20). Zgodnie ze stanowiskami, jakie wypracowała judykatura (tak: wyrok NSA z dnia

3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/976), do naruszeń skutkujących nieważnością uchwały w całości lub w części zaliczyć należy m.in. naruszenie treści przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał (tak również: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13).

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” (tak: wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07).

Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony (...) do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 wskazał, cyt. „(...) do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał ...” oraz wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99, cyt. „Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy”.

Zgodnie z § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu. Oznacza to, że akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski