

Uchwała Nr 8.123.2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 14 marca 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr L.322.2023 Rady Gminy w Platerowie z dnia 8 marca 2023 r. w sprawie zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze Gminy Platerów.

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 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności w części uchwały Nr L.322.2023 Rady Gminy w Platerowie z dnia 8 marca 2023 r. w sprawie zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze Gminy Platerów, tj.

- 1) § 7 ust. 1 w zakresie wyrazów, cyt. „ust. 1”;
- 2) § 8 ust. 1;
- 3) § 8 ust. 3 w zakresie wyrazów, cyt. „o której mowa ust. 1”;
- 4) załącznika do uchwały w części „Zakres prac lub robót, harmonogram i kalkulacja” w tabeli dot. harmonogramu i kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania w zakresie:
 - a) indeksu górnego jeden (zawartego w kol. „Koszt całkowity zadania (w zł)¹”) wraz z objaśnieniami do niego o treści, cyt. „¹Jeśli dla Wnioskodawcy podatek VAT nie jest kosztem, ceny podane w kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania muszą być kwotami netto”;
 - b) wyrazu, cyt. „Korczew” ujętego w kol. „Wnioskowana kwota z budżetu Gminy Korczew (w zł)”,

z powodu istotnego naruszenia art. 81 ust. 1 i art. 77 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840) oraz § 6 i § 25 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 Platerów 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 8 marca 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr L.322.2023 Rady Gminy w Platerowie z dnia 8 marca 2023 r. w sprawie zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze Gminy Platerów. 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.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy w Platerowie określiła zasady udzielania z budżetu Gminy Platerów dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

W § 8 ust. 1 przedmiotowej uchwały zawarto zapis o treści, cyt.

„Dotacje, przyznaje Rada Gminy Platerów w formie uchwały, w której określa się;

- 1) beneficjenta,
- 2) wykaz prac lub robót, na wykonanie których przyznano dotację,
- 3) kwotę przyznanej dotacji.”.

W § 8 ust. 3 uchwały określono, że „Uchwała, o której mowa w ust.1 podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej i na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Platerów”.

Kolegium Izby zauważa, iż stosownie do art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona dotacja przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w trybie określonym odrębnymi przepisami, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia w zakresie § 8 ust. 1 badanej uchwały, jakie elementy ma zawierać uchwała Rady Gminy w Platerowie przyznająca dotację podmiotowi na konkretny zabytek (która to uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego), wykraczają poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Prawem, a zarazem obowiązkiem organu stanowiącego jest ustalenie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane. Wszelkie inne regulacje, stanowią o przekroczeniu przez Radę Gminy w Platerowie zakresu upoważnienia ustawowego. Z uwagi na wyeliminowanie z obrotu prawnego § 8 ust. 1 uchwały, należało dokonać wykreślenia wyrazów, odsyłających w § 8 ust. 3 o treści, cyt. „o której mowa ust. 1”. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata, niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. II SA/Lu 485/08).

W załączniku do badanej uchwały w części „Zakres prac lub robót, harmonogram i kalkulacja” w tabeli dotyczącej harmonogramu i kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania Rada Gminy w Platerowie w objaśnieniach do kol. „Koszt całkowity zadania (w zł)¹” wskazała, cyt. „*Jeśli dla Wnioskodawcy podatek VAT nie jest kosztem, ceny podane w kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania muszą być kwotami netto.*”.

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.

Wobec powyższego zapisy w części „Zakres prac lub robót budowlanych i kalkulacja” załącznika do badanej uchwały w zakresie indeksu górnego jeden (zawartego w tabeli dotyczącej harmonogramu i kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania w kol. „Koszt całkowity zadania (w zł)¹) wraz z objaśnieniami do niego, cyt. „*Jeśli dla Wnioskodawcy podatek VAT nie jest kosztem, ceny podane w kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania muszą być kwotami netto*”, wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

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.

W świetle art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia, może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem. Przekroczenie tego upoważnienia stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 zwrócił uwagę, cyt. „Organ

samorządu terytorialnego, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia". Z kolei NSA w wyroku z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07 wskazał, cyt. „w prawie administracyjnym niepodważalną regułą jest zasada „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa”, niedopuszczalne natomiast jest postępowanie w myśl reguły „co nie jest zakazane jest dozwolone”.

Ponadto w załączniku do badanej uchwały w części „Zakres prac lub robót, harmonogram i kalkulacja” w tabeli dotyczącej harmonogramu i kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania w kol. „Wnioskowana kwota z budżetu Gminy Korczew (w zł)” posłużono się nazwą innej gminy, tj. Gminy Korczew, podczas gdy podejmowana uchwała, która stanowi akt prawa miejscowego danej jednostki samorządu terytorialnego, odnosi się w całości do Gminy Platerów.

Z kolei w § 7 ust. 1 badanej uchwały określono, cyt. „Wnioski, o których mowa w § 5 ust. 1 składa się do Wójta Gminy Platerów, w terminie do dnia 15 października roku poprzedzającego rok kalendarzowy, w którym dotacja ma być udzielona”. Organ stanowiący przy redagowaniu tego przepisu posłużył się normą odsyłającą do § 5 ust. 1, przy czym w treści § 5 nie występują ustępy (ust.).

Kolegium Izby zwraca uwagę, że badana uchwała we wskazanej części narusza reguły prawidłowej legislacji, a w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143 załącznika do tego rozporządzenia. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, jak również zasadę określoności prawa jako jednej z dyrektyw prawidłowej (pryzwoitej) legislacji, którą wywodzi się z zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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.

Z podanych powodów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski