

Uchwała Nr 8.182.2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 26 marca 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LXXII/411/24 Rady Gminy Sieciechów z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Gminy Sieciechów

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 LXXII/411/24 Rady Gminy Sieciechów z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Gminy Sieciechów, tj. Załącznika Nr 1 do badanej uchwały, stanowiącego wzór wniosku o udzielenie dotacji w zakresie:

- 1) wyrazów „Własność/użytkowanie wieczyste/dzierżawa/inne *” w części I. pn. „DANE O WNIOSKODAWCY” pkt 4 pn. „Tytuł do władania zabytkiem”,
 - 2) wyrazu „brutto” w części V. pn. „PRZEWIDYWANE KOSZTY REALIZACJI PRAC LUB ROBÓT ORAZ ŹRÓDŁA ICH FINANSOWANIA”,
 - 3) wyrazów „Z ZASTRZEŻENIEM §5 UST. UST. 3 i 4 UCHWAŁY” w części VII. pn. „WYKAZ OBOWIĄZKOWYCH ZAŁĄCZNIKÓW DO WNIOSKU, Z ZASTRZEŻENIEM §5 UST. 3 i 4 UCHWAŁY”,
- z powodu istotnego naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.) oraz § 6 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 Gminie Sieciechów służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 5 marca 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LXXII/411/24 Rady Gminy Sieciechów z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze Gminy Sieciechów.

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 zwazyło, co następuje.

W Załączniku Nr 1 do badanej uchwały, stanowiącym wzór wniosku o udzielenie dotacji w części I. pn. „DANE O WNIOSKODAWCY” pkt 4 pn. „Tytuł do władania zabytkiem” Rada Gminy Sieciechów wymieniła, cyt. „Własność/użytkowanie wieczyste/dzierżawa/inne *”.

Tymczasem w § 1 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Sieciechów postanowiła, cyt. „O udzielenie dotacji mogą ubiegać się podmioty posiadające tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego.”.

Stosownie do art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale, przy czym przy ustaleniu tych zasad organ stanowiący zobowiązany jest uwzględnić obowiązujące przepisy normowanego zagadnienia. Odpowiednio do dyspozycji art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku.

Ww. postanowienia badanej uchwały są ze sobą sprzeczne. W Załączniku Nr 1 do badanej uchwały, stanowiącym wzór wniosku o udzielenie dotacji, dokonano nieuprawnionej modyfikacji art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który wskazuje, iż w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku.

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 oraz WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22.

W świetle powyższego, stanowi to istotne naruszenie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W Załączniku Nr 1 do badanej uchwały, stanowiącym wzór wniosku o udzielenie dotacji, w części V. pn. „PRZEWIDYWANE KOSZTY REALIZACJI PRAC LUB ROBÓT ORAZ ŹRÓDŁA ICH FINANSOWANIA” w kolumnie „Kwota brutto (zł)” użyto wyrazu „brutto”. W ocenie Kolegium Izby postanowienie badanej uchwały w zakresie wyrazu „brutto” wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Nie wynika z niego bowiem upoważnienie do decydowania o sposobie i metodologii wyliczania kosztów pod względem podatkowym, a w tym m.in. do wyliczania kosztu z podatkiem VAT i tym samym określenia kwoty „brutto”.

Realizując kompetencję prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 lipca 2020 r. II SA/Bk 275/20). Zgodnie ze stanowiskami, jakie wypracowała judykatura (wyroki NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96 oraz z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97), do naruszeń skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy m.in. naruszenie: treści przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego danego szczebla jednostki samorządu terytorialnego, przepisów prawa materialnego (poprzez wadliwą ich wykładnię), a także przepisów określających procedurę podejmowania uchwał. 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). W związku z powyższym, użycie w załączniku do przedmiotowej uchwały wyrazu „brutto”, stanowi istotne naruszenie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Ponadto w Załączniku Nr 1 do badanej uchwały w części VII. „WYKAZ OBOWIĄZKOWYCH ZAŁĄCZNIKÓW DO WNIOSKU, Z ZASTRZEŻENIEM §5 UST. 3 i 4 UCHWAŁY” odwołano się do niewłaściwej jednostki redakcyjnej, tj. § 5 ust. 3 i 4 uchwały.

Należy podkreślić, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne i aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące, nie mieli wątpliwości, co do zapisów w niej zawartych (tak: wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. II SA/Wr 385/05).

Powyższe postanowienia istotnie naruszają zasady prawidłowej legislacji określone w przepisach § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Organy gminy, stanowiąc akt prawa miejscowego, powinny przestrzegać podstawowych zasad techniki prawodawczej, a w szczególności w sposób jednoznaczny określać zakres stosowania uregulowań w nich zawartych. Kolegium Izby wskazuje, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała, stanowiąca akt prawa miejscowego, winna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiana. Jak podkreślił WSA w Opolu w wyroku z dnia 25 marca 2009 r. I SA/Op 37/09, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

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

**Przewodnicząca
Posiedzenia Kolegium**


Bożena Zych

Aneta Chmielowiec


Radca Prawny
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie