

Protokół Nr 29.2023
z posiedzenia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
w dniu 19 grudnia 2023 roku.

Posiedzeniu Kolegium, które odbyło się w siedzibie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, przewodniczył Pan Wojciech Tarnowski – Prezes Izby.

W posiedzeniu wzięło udział 23 członków Kolegium Izby (quorum), uczestniczyli także Radca Prawny Izby oraz Naczelnik Wydziału Analiz.

Lista obecności członków Kolegium Izby stanowi **załącznik Nr 1** do protokołu.

Ad 1. Przyjęcie porządku obrad; protokołu Nr 28.2023 z dnia 5 grudnia 2023 r.;

✓ Proponowany porządek obrad przyjęto jednogłośnie, stanowi on **załącznik Nr 3** do protokołu.

✓ Protokół Nr 28.2023 z posiedzenia Kolegium w dniu 5 grudnia 2023 r. przyjęto jednogłośnie.

Ad 2. Sprawy dotyczące właściwości organu nadzoru (art. 19 i art. 65 § 1 k.p.a.);

W stosunku do 39 zgłoszonych uchwał, Kolegium Izby jednogłośnie uznało właściwość rzeczową organu nadzoru ogólnego – Wojewody Mazowieckiego. **(Uchwała Kolegium Izby Nr 29.462.2023)**

Elektroniczny wykaz 39 przekazanych dokumentów znajduje się w e-Nadzorze.

Ad 3. Badanie uchwał na 2024 rok: a) w sprawie WPF, b) budżetowych (art. 11 ust. 1 pkt 2 i pkt 7 ustawy o r.i.o.);

a) Zbadano **7** aktów w sprawie WPF; jednogłośnie bez propozycji rozstrzygnięcia nadzorczego;

b) Zbadano **7** aktów w sprawie budżetu; jednogłośnie bez propozycji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Ad 4. Badanie uchwał/zarządzeń zmieniających WPF (art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o r.i.o.);

Zbadano **212** aktów; jednogłośnie bez propozycji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Ad 5. Badanie uchwał/zarządzeń zmieniających uchwały budżetowe (art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o r.i.o.);

Zbadano **640** aktów; jednogłośnie bez propozycji rozstrzygnięcia nadzorczego do **638** aktów.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wszczęło postępowanie nadzorcze uchwałą **Nr 27.422.2023** w sprawie uznania za nieważną uchwały **Nr LXVI/385/2023 Rady Powiatu w Ostrowi Mazowieckiej** z dnia 26 października 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia uchwały budżetowej na 2023 rok. Jednocześnie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie określiło sposób i termin usunięcia stwierdzonej nieprawidłowości.

W dniu 30 listopada 2023 r. Rada Powiatu w Ostrowi Mazowieckiej podjęła uchwałę Nr LXVII/391/2023 zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia uchwały budżetowej na 2023 rok. Uchwałą tą, w zakresie zgodnym z dyspozycją uchwały Kolegium Izby w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego, Rada Powiatu w Ostrowi Mazowieckiej dokonała zmian w uchwale budżetowej Powiatu Ostrowskiego na 2023 rok i usunęła wskazaną nieprawidłowość.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby jednogłośnie umorzyło postępowanie nadzorcze w przedmiotowej sprawie. **(Uchwała Kolegium Izby Nr 29.463.2023)**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwałą **Nr 27.432.2023** z dnia 21 listopada 2023 r. wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie uznania za nieważną w części uchwały **Nr LXV.570.2023 Rady Miasta Mińsk Mazowiecki** z dnia 23 października 2023 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta Mińsk Mazowiecki na rok 2023, wskazując nieprawidłowość i naruszone przepisy prawa. Jednocześnie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie określiło sposób i termin usunięcia stwierdzonej nieprawidłowości.

W dniu 29 listopada 2023 r. uchwałą Nr LXVI.580.2023 w sprawie zmian w budżecie Miasta Mińsk Mazowiecki na rok 2023, Rada Miasta Mińsk Mazowiecki w wyznaczonym terminie i zakresie usunęła wskazaną nieprawidłowość.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby jednogłośnie umorzyło postępowanie nadzorcze w przedmiotowej sprawie. **(Uchwała Kolegium Izby Nr 29.464.2023)**

Uchwałą **Nr 28.458.2023** z dnia 5 grudnia 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie uznania za nieważną w części uchwały **Nr LXI/408/2023 Rady Gminy Sienno** z dnia 30 października 2023 r. w sprawie wprowadzenia zmian Uchwały Budżetowej Gminy Sienno na rok 2023 Nr LXVIII/346/2022 z dnia 29 grudnia 2022 roku, wskazując nieprawidłowości i naruszone przepisy prawa. Jednocześnie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie określiło sposób i termin usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

W dniu 15 grudnia 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LXIV/426/2023 Rady Gminy Sienno z dnia 11 grudnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia zmian Uchwały Budżetowej Gminy Sienno na rok 2023 Nr XLVIII/346/2022 z dnia 29 grudnia 2022 roku. Uchwałą tą, w zakresie zgodnym z dyspozycją uchwały Kolegium Izby w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego, Rada Gminy Sienno dokonała zmian w uchwale budżetowej Gminy Sienno na 2023 r. i usunęła wskazane nieprawidłowości.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby jednogłośnie umorzyło postępowanie nadzorcze w przedmiotowej sprawie. **(Uchwała Kolegium Izby Nr 29.465.2023)**

Zgłoszono zastrzeżenia do poniższych uchwał:

Uchwała Nr LX/439/2023 Rady Gminy Suchożebry z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Suchożebry na 2023 rok.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Suchożebry zwiększyła dochody budżetu Gminy Suchożebry o kwotę 179.021,00 zł oraz zmniejszyła wydatki budżetu Gminy Suchożebry o kwotę 544.623,69 zł. Plan dochodów ogółem po zmianach wynosi 33.298.726,70 zł, zaś plan wydatków ogółem po zmianach wynosi 34.982.192,80 zł.

W § 2 ust. 1 badanej uchwały, Rada Gminy Suchożebry postanowiła, cyt. „W wyniku zmian, o których mowa w § 1 ust. 1 i 2 deficyt budżetu gminy ulega zmianie i wynosi 1 683 465,18 zł, zostanie sfinansowany przychodami pochodzącymi z:

- a) niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 28.932,56 zł, które stanowią niewykorzystane środki na wydatki w 2022 roku na realizację Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii,
- b) rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków: 135 026,94 zł, które stanowią niewykorzystane środki na wydatki w 2022 roku na realizację zadania pod nazwą „Cyfrowa Gmina”,
- c) wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy: 120 217,60 zł,
- d) kredytu 1 399 287,00 zł.”.

Z różnicy pomiędzy planowanymi dochodami ogółem, a planowanymi wydatkami ogółem wynika, że deficyt budżetu powinien wynosić 1.683.466,10 zł. Zatem Rada Gminy Suchożebry, wskazując w § 2 ust. 1 badanej uchwały, że deficyt wynosi 1.683.465,18 zł, zaniżyła kwotę planowanego deficytu budżetu. Ponadto w § 2 ust. 1 lit. d badanej uchwały Rada Gminy Suchożebry wskazała, iż planowany deficyt budżetu zostanie sfinansowany kredytem w kwocie 1.399.287,00 zł, podczas gdy z załącznika Nr 3 do badanej uchwały wynika kwota 1.399.289,00 zł. Tym samym wskazane źródła finansowania deficytu nie pokrywają kwoty planowanego deficytu budżetu. W badanej uchwale powstała zatem niezgodność w wysokości zaplanowanych przychodów z kredytu wykazanych w § 2 ust. 1 lit. d, a kwotą wynikającą z załącznika Nr 3, obejmującego przychody i rozchody budżetu w 2023 roku. Kwota niezgodności powstała także pomiędzy § 1 ust. 1 i ust. 2 badanej uchwały, a załącznikiem Nr 3 w zakresie kwoty dochodów i wydatków budżetu. Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, uchwała budżetowa określa kwotę planowanego deficytu wraz ze źródłami jego pokrycia. Zdaniem Kolegium Izby, brak wewnętrznej spójności pomiędzy kwotą planowanego deficytu, a źródłami jego pokrycia w sposób istotny narusza art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Ponadto, zgodnie z art. 211 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, uchwała budżetowa składa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz załączników. Skoro budżet jest planem rocznym, co wynika wprost z art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, niemożliwym jest, aby pomiędzy budżetem, a załącznikami do uchwały budżetowej czy też w obrębie poszczególnych załączników brak było spójności.

Kolegium Izby jednogłośnie wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie uznania za nieważną w części uchwały Nr LX/439/2023 Rady Gminy Suchożebry z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Suchożebry na 2023 rok, tj.

1) § 2 ust. 1 w zakresie kwoty planowanego deficytu budżetu (1 683 465,18 zł);

2) § 2 ust. 1 lit. d, z powodu wskazania niewłaściwej kwoty kredytu na pokrycie planowanego deficytu budżetu, a tym samym braku pokrycia planowanego deficytu budżetu;

3) załącznika Nr 3 w zakresie kwoty planowanych dochodów i wydatków, z powodu istotnego naruszenia art. 212 ust. 1 pkt 3 oraz art. 211 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) oraz braku wewnętrznej spójności pomiędzy § 1 ust. 1 i ust. 2 oraz § 2 ust. 1 lit. d części normatywnej uchwały, a załącznikiem Nr 3 do uchwały.

Kolegium Izby wezwało Radę Gminy Suchożebry do naprawy we własnym zakresie nieprawidłowości określonych w § 1 niniejszej uchwały w terminie do dnia 31 grudnia 2023 r., poprzez doprowadzenie do zgodności danych ujętych w części normatywnej badanej uchwały oraz w jej załączniku Nr 3.

(Uchwała Kolegium Izby Nr 29.473.2023)

Uchwała Nr LXXV/403/2023 Rady Miasta Pionki z dnia 12 października 2023 r. w sprawie: zmian w uchwale budżetowej na 2023 rok.

Z Załącznika Nr 2 do badanej uchwały wynika, iż w dz. 801 „Oświata i wychowanie” rozdz. 80104 „Przedszkola” § 2810 „Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom” została zaplanowana dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom w kwocie 17.497,35 zł. Rada Miasta Pionki, planując ww. wydatek w Załączniku Nr 2 do badanej uchwały, nie dokonała zmiany wcześniej uchwalonego Załącznika Nr 1 pn. „Plan dotacji na 2023 r. z budżetu podmiotom należącym i nie należącym do sektora finansów publicznych” do Uchwały Budżetowej na rok 2023 Gminy Miasto Pionki Nr LXI/345/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r., w którym to należało ująć zaplanowaną dotację.

Wskazana powyżej nieprawidłowość spowodowała istotne naruszenie przez Radę Miasta Pionki przepisów art. 211 ust. 5 i art. 214 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, w myśl których uchwała budżetowa składa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz załączników, przy czym w załącznikach do uchwały budżetowej zamieszcza się zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Izby uchwałą Nr 27.446.2023 z dnia 21 listopada 2023 r. wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie uznania za nieważną w części uchwały Nr LXXV/403/2023 Rady Miasta Pionki z dnia 12 października 2023 r. w sprawie: zmian w uchwale budżetowej na 2023 rok i wezwało Radę Miasta Pionki do naprawy we własnym zakresie wyżej opisanej nieprawidłowości w terminie do dnia 18 grudnia 2023 r., poprzez zamieszczenie zaplanowanej dotacji w Załączniku Nr 1 pn. „Plan dotacji na 2023 r. z budżetu podmiotom należącym i nie należącym do sektora finansów publicznych” do uchwały budżetowej Gminy Miasta Pionki na rok 2023 w dz. 801 rozdz. 80104 w kwocie 17.497,35 zł. W wyznaczonym terminie do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała Rady Miasta Pionki, naprawiająca – wskazaną przez Kolegium Izby – nieprawidłowość.

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło o nieważności w części badanej uchwały. Jednocześnie zgodnie z art. 12 ust 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło budżet Gminy Miasta Pionki na 2023 r. w części, w której wystąpiła nieprawidłowość w sposób wskazany w § 1 ust. 2 sentencji uchwały.

Kolegium Izby jednogłośnie orzekło o nieważności w części uchwały Nr LXXV/403/2023 Rady Miasta Pionki z dnia 12 października 2023 r. w sprawie: zmian w uchwale budżetowej na 2023 rok, tj. Załącznika Nr 2 do uchwały Nr LXXV/403/2023 w zakresie wydatku ujętego w dziale 801 „Oświata i wychowanie” rozdziale 80104 „Przedszkola” § 2810 „Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom” w wysokości 17.497,35 zł, z powodu niedokonania zmiany załącznika zawierającego plan dotacji na 2023 r. z budżetu Gminy Miasta Pionki, czym istotnie naruszono art. 211 ust. 5 oraz art. 214 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn.zm.) oraz ustaliło budżet Gminy Miasta Pionki na 2023 r. w części, w której wystąpiła nieprawidłowość w sposób następujący:

1) w Załączniku Nr 2 do uchwały Nr LXXV/403/2023 w dziale 801 „Oświata i wychowanie” rozdziale 80104 „Przedszkola” w § 2810 „Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom” określa się wydatek w wysokości 17.497,35 zł;

2) w Załączniku Nr 1 pn. „Plan dotacji na 2023 r. z budżetu podmiotom należącym i nie należącym do sektora finansów publicznych”, który jest ujęty w Uchwale Budżetowej na rok 2023 Gminy Miasto Pionki Nr LXI/345/2022 z dnia 28 grudnia 2022 roku, w części dotyczącej dotacji udzielanych dla jednostek nie należących do sektora finansów publicznych w dziale 801 „Oświata i wychowanie” rozdziale 80104 „Przedszkola” w § 2810 „Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom” określa się dotację celową na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom w wysokości 17.497,35 zł.

(Uchwała Kolegium Izby Nr 29.478.2023)

Ad 6. Badanie innych uchwał/zarządzeń (art. 11 ust. 1 ustawy o r.i.o.);

Zbadano **478** aktów; jednogłośnie bez propozycji rozstrzygnięcia nadzorczego do **467** aktów.

Uchwała Nr XL/275/23 Rady Gminy Nur z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego; jednogłośnie bez propozycji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Uchwała Nr LXVI/555/23 Rady Miejskiej w Nasielsku z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze gminy Nasielsk; jednogłośnie bez propozycji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zgłoszono zastrzeżenia do poniższych uchwał:

Uchwała Nr XL/276/23 Rady Gminy Nur z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie obniżenia kwoty stanowiącej średnią cenę sprzedaży drewna przyjmowaną, jako podstawa obliczania podatku leśnego na obszarze Gminy Nur.

W § 1 badanej uchwały Rada Gminy Nur postanowiła obniżyć kwotę stanowiącą średnią cenę sprzedaży drewna, przyjmowaną jako podstawa obliczania podatku leśnego w roku podatkowym 2023, ogłoszoną w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 20 października 2023 r. w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 1130) z kwoty 327,43 zł za 1 m³ drewna do kwoty 270,00 zł za 1 m³ drewna.

Kolegium Izby zwróciło uwagę, że w świetle art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, rada gminy może obniżyć kwotę stanowiącą średnią cenę sprzedaży drewna, określoną w ust. 4, przyjmowaną jako podstawa obliczania podatku leśnego na obszarze gminy. Zgodnie z art. 4 ust. 4 ww. ustawy, średnią cenę sprzedaży drewna, o której mowa w ust. 1, ustala się na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" w terminie 20 dni po upływie trzeciego kwartału. W komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 20 października 2023 r. w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 1130) ogłoszona została średnia cena sprzedaży drewna w wysokości 327,43 zł za 1 m³. Na podstawie powyższego, Rada Gminy Nur mogła dokonać obniżenia kwoty stanowiącej średnią cenę sprzedaży drewna, przyjmowaną jako podstawa obliczania podatku leśnego w roku podatkowym 2024, nie zaś w roku podatkowym 2023, co wynika z badanej uchwały. Kolegium Izby wskazało, że uregulowania uchwały jako aktu prawa miejscowego, winny być formułowane w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych w zakresie zawartych w nim dat. Organy gminy, stanowiąc akt prawa miejscowego, powinny w sposób poprawny określać zakres stosowania uregulowań w nich zawartych.

Kolegium Izby jednogłośnie orzekło o nieważności w części uchwały Nr XL/276/23 Rady Gminy Nur z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie obniżenia kwoty stanowiącej średnią cenę sprzedaży drewna przyjmowaną, jako podstawa obliczania podatku leśnego na obszarze Gminy Nur, tj. § 1 w zakresie wskazania bieżącego roku zapisanego cyframi arabskimi „2023” w treści „Obniża się kwotę stanowiącą średnią cenę sprzedaży drewna, przyjmowaną, jako podstawa obliczania podatku leśnego w roku podatkowym 2023”, z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 5 w związku z ust. 4 ustawy z dnia

30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888 z późn. zm.).

(Uchwała Kolegium Izby Nr 29.466.2023)

Uchwała Nr LXII/415/2023 Rady Gminy Sienno z dnia 20 listopada 2023 r. w sprawie zwolnień w podatku do nieruchomości w 2023 r. na terenie Gminy Sienno.

W § 3 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Sienno postanowiła, cyt. „Uchwała wchodzi w życie po 14 dniach od ogłoszenia z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2023 r.”. W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zapis badanej uchwały powoduje powstanie zasadniczych wątpliwości, co do faktycznego terminu wejścia w życie podjętej uchwały, zawiera bowiem dwa, wzajemnie wykluczające się terminy. Pierwsza część regulacji wskazuje, że uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Biorąc pod uwagę, że badana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 24 listopada 2023 r. pod pozycją 12654. należy stwierdzić, że zgodnie z pierwszą częścią § 3 ust. 2 badanej uchwały, uchwała wchodzi w życie z dniem 9 grudnia 2023 r.

Z kolei druga część § 3 ust. 2 badanej uchwały wskazuje datę kalendarzową, tj. od 1 stycznia 2023 r. Poprzez taki zapis organ stanowiący wprowadził dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Świadczy to o dokonaniu błędnego rozróżnienia między pojęciami „wchodzi w życie ” i „moc obowiązywania od”. Należy zaakcentować, że zakresy przedmiotowe tych nazw są tożsame. Oznacza to, że Rada Gminy Sienno użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów.

W ocenie Kolegium Izby należało skorzystać z dopuszczalnej (ustawą) możliwości określenia terminu bez odnoszenia się do podstawowej reguły 14 - dniowego vacatio legis. Dodatkowo takie rozwiązanie wskazano również w § 45 ust. 1 pkt 4 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), zgodnie z którym, przepisowi o wejściu w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie o treści: „Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”. Jeżeli zatem intencją lokalnego prawodawcy jest nadanie danemu aktowi mocy obowiązującej od konkretnej daty, to winien on sformułować przepis o wejściu w życie w sposób następujący: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.”. Powyższe nie pozostawia wątpliwości, co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Kolegium Izby jednogłośnie orzekło o nieważności w części uchwały Nr LXII/415/2023 Rady Gminy Sienno z dnia 20 listopada 2023 r. w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości w 2023 r. na terenie Gminy Sienno, tj. § 3 ust. 2 w zakresie wyrazów „po 14 dniach od ogłoszenia z mocą obowiązywania od”, z powodu istotnego naruszenia 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. poz. 1461).

(Uchwała Kolegium Izby Nr 29.467.2023)

Uchwała Nr XLVI/235/2023 Rady Gminy Sabnie z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Sabnie na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

W § 8 badanej uchwały Rada Gminy Sabnie postanowiła, cyt. „Wnioskodawcy dla którego uzyskanie dotacji celowej stanowi pomoc de minimis, de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie może być przyznana dotacja (...)”. Z treści cytowanego zapisu wynika, że procedura podejmowania badanej uchwały musi uwzględniać przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Mając zatem na uwadze, iż udzielenie pomocy publicznej następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej, zdaniem Kolegium Izby projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w celu uzyskania ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Również z tego samego powodu, w trybie art. 7 ust. 3a powołanej ustawy, z uwagi na fakt, że prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, mogą dotyczyć także budynków służących działalności rolniczej, projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Z przedłożonego przez Wójta Gminy Sabnie

wyjaśnienia z dnia 1 grudnia 2023 r. wynika, że projekt badanej uchwały nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zdaniem Kolegium Izby niezgłoszenie projektu badanej uchwały wymienionym organom, stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwał, co zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, należy zaliczyć do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały. W konsekwencji należy uznać, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Dalej, w § 9 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Sabnie postanowiła, cyt. „Wójt dokonuje weryfikacji złożonych wniosków i przedkłada Radzie Gminy propozycję udzielenia dotacji w określonej przez siebie wysokości. Zweryfikowane przez Wójta wnioski stanowią podstawę do ujęcia planowanych dotacji w uchwale budżetowej Gminy”. Mając na uwadze uregulowania Rady Gminy Sabnie, odnoszące się do organu wykonawczego, cyt. „Zweryfikowane przez Wójta wnioski stanowią podstawę do ujęcia planowanych dotacji w uchwale budżetowej Gminy.”, należy stwierdzić, że wykraczają one poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ponieważ nie należą do zasad udzielania dotacji. Przytoczone postanowienia § 9 ust. 1 zdanie drugie badanej uchwały są również sprzeczne z ogólnymi zasadami wykonywania budżetu. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalenie budżetu gminy, czyli ujęcie m.in. kwot planowanych dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, natomiast wykonywanie uchwał rady gminy, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, należy do wójta gminy. Zweryfikowane przez Wójta Gminy Sabnie wnioski, zgodnie z powyższymi uregulowaniami wynikającymi z ustawy o samorządzie gminnym, nie będą stanowiły podstawy do ujęcia planowanych dotacji w uchwale budżetowej. Podstawą dokonania wydatku w postaci dotacji z budżetu gminy jest uchwała budżetowa gminy oraz uchwała określająca m.in. kwotę przyznanej dotacji. Obie uchwały są podejmowane przez organ stanowiący.

Następnie w § 9 ust. 4 badanej uchwały określono, że kwoty dotacji ustala Rada Gminy Sabnie w uchwale budżetowej. W odrębnej uchwale Rada Gminy Sabnie określa beneficjenta, kwotę przyznanej dotacji oraz prace lub roboty, na wykonanie których przyznano dotację. Badana uchwała ma charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów, stąd też stanowi akt prawa miejscowego, który powinien być wydany na podstawie upoważnień ustawowych, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia badanej uchwały w zakresie wymieniającym elementy, jakie ma zawierać uchwała Rady Gminy Sabnie przyznająca dotację konkretnemu podmiotowi na konkretny zabytek (która to uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego), wykraczają poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym organ stanowiący gminy określa zasady przyznawania dotacji. Postanowienia badanej uchwały w przytoczonym zakresie nie dotyczą zasad przyznawania dotacji, lecz treści odrębnej uchwały Rady Gminy Sabnie i tym samym wykraczają poza upoważnienie ustawowe.

Następnie w § 13 badanej uchwały określono, cyt. „1. W celu rozliczenia dotacji podmiot, któremu została przyznana dotacja składa Wójtowi sprawozdanie z wykonania prac lub robót, sporządzone zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały wraz z protokołem odbioru wykonanych prac lub robót. 2. Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1, składa się w terminie do 31 stycznia roku następującego po roku udzielenia dotacji”.

Przepis kompetencyjny art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami odnosi się do zasad udzielania dotacji, nie może zatem stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do prowadzenia kontroli realizacji zadania poprzez obowiązek złożenia sprawozdania i dokumentów związanych z realizacją dotowanego zadania. Z przepisu tego wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej, a nie warunków jej rozliczenia. Reasumując, ujawniona wyżej nieprawidłowość w procedurze podjęcia badanej uchwały, skutkująca istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, sprawia, że zachodzi konieczność wyeliminowania badanej uchwały z obrotu prawnego.

Jak wskazano wyżej, badana uchwała (z dnia 30 stycznia 2023 r.) została przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w dniu 1 grudnia 2023 r., a więc z przekroczeniem ustawowego terminu. Kolegium Izby przypominało, że zgodnie z przepisami art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, wójt obowiązany jest do przedłożenia regionalnej izbie obrachunkowej uchwał organu stanowiącego w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Kolegium Izby jednogłośnie orzekło o nieważności uchwały Nr XLVI/235/2023 Rady Gminy Sabnie z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Sabnie na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.) oraz 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).

(Uchwała Kolegium Izby Nr 29.468.2023)

Uchwała Nr LV/293/2023 Rady Gminy Sabnie z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie przyznania dotacji celowej z budżetu Gminy Sabnie na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków na terenie Gminy Sabnie.

Badaną uchwałą Rada Gminy Sabnie postanowiła o przyznaniu dotacji celowej w 2024 r. Parafii Rzymskokatolickiej pw. Najświętszego Zbawiciela w Zembrowie, na prace przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków pod numerem A-753 związane z realizacją zadania „Remont zabytkowego kościoła Najświętszego Zbawiciela w Zembrowie” w kwocie 800.000,00 zł.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwałą Nr 29.468.2023 z dnia 19 grudnia 2023 r. orzekło o nieważności uchwały Nr XLVI/235/2023 Rady Gminy Sabnie z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Sabnie na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.) oraz art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Kolegium Izby wskazało, że w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały organu stanowiącego gminy, akt taki eliminowany jest z obrotu prawnego ze skutkiem wstecznym (ex tunc), tj. od momentu jego podjęcia. Stwierdzenie nieważności tego aktu ma charakter deklaratoryjny i powoduje sytuację tak, jakby unieważniony akt nigdy nie został uchwalony.

W ocenie Kolegium Izby art. 81 ust 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami daje wyłączne kompetencje organowi stanowiącemu do podjęcia dwóch uchwał, tj. uchwały określającej zasady udzielenia dotacji (stanowiącej akt prawa miejscowego) oraz następczej w stosunku do niej uchwały o przyznaniu dotacji konkretnemu beneficjentowi. Unieważnienie pierwszej z tych uchwał oznacza zatem, że badana uchwała Nr LV/293/2023 Rady Gminy Sabnie z dnia 23 listopada 2023 r., przyznająca dotację celową w 2024 r. Parafii Rzymskokatolickiej pw. Najświętszego Zbawiciela w Zembrowie na prace przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków pod numerem A-753 związane z realizacją zadania „Remont zabytkowego kościoła Najświętszego Zbawiciela w Zembrowie” w kwocie 800.000,00 zł, została podjęta bez podstawy prawnej, co przesądza o dotknięciu jej wadą prawną, w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W ocenie Kolegium Izby, w opisanym stanie faktycznym Rada Gminy Sabnie, przyznając dotację konkretnemu podmiotowi, naruszyła również w sposób istotny normę wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż de facto nie było podstawy prawnej do udzielenia dotacji dla Parafii Rzymskokatolickiej pw. Najświętszego Zbawiciela w Zembrowie.

Kolegium Izby jednogłośnie orzekło o nieważności uchwały Nr LV/293/2023 Rady Gminy Sabnie z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie przyznania dotacji celowej z budżetu Gminy Sabnie na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków na terenie Gminy Sabnie w związku z uchwałą Nr 29.468.2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XLVI/235/2023 Rady Gminy Sabnie z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Sabnie na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji

zabytków oraz 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.).

(Uchwała Kolegium Izby Nr 29.469.2023)

Uchwała Nr 312.LVII.2023 Rady Gminy Płoniawy-Bramura z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta do wymiaru podatku rolnego na 2024 rok.

W § 3 badanej uchwały Rada Gminy Płoniawy-Bramura postanowiła, cyt. „Traci moc uchwała 260.XLVI.2022 Rady Gminy Płoniawy-Bramura z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta do wymiaru podatku rolnego na 2023 rok.”.

Zgodnie z treścią art. 6 ust. 3 ustawy o podatku rolnym, rady gmin są uprawnione do obniżenia cen skupu żyta określonych w ust. 2 tej ustawy, przyjmowanych jako podstawa obliczania podatku rolnego na obszarze gminy. Korzystając z uprawnień wynikających z ww. przepisu, Rada Gminy Płoniawy-Bramura podjęła w dniu 30 listopada 2023 r. badaną uchwałę. Treść przywołanych przepisów ustawy stanowi o tym, że rady gmin - z mocy art. 6 ust. 3 ustawy o podatku rolnym - otrzymały określone w nim uprawnienie. Tak więc w sytuacji, gdy rada gminy – w granicach ustawowych uprawnień - nie podejmie uchwały o obniżeniu ceny skupu żyta, to podstawę obliczenia podatku rolnego na obszarze gminy w danym roku podatkowym stanowi średnia cena skupu żyta ustalona na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Z powyższego wynika, że uchwały rad gmin, podjęte na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy o podatku rolnym, obowiązują tylko w danym roku podatkowym, którego dotyczą i wygasają z mocy prawa z upływem roku podatkowego.

Zatem uchwała Nr 260.XLVI.2022 Rady Gminy Płoniawy-Bramura z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta do wymiaru podatku rolnego na 2023 rok, o której mowa w § 3 badanej uchwały, wygaśnie z upływem 31 grudnia 2023 r. Oznacza to, że Rada Gminy Płoniawy-Bramura nie miała podstawy prawnej do decydowania o utracie mocy tej uchwały. Powyższe działanie Rady Gminy Płoniawy-Bramura wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego i stanowi istotne naruszenie art. 6 ust. 3 ustawy o podatku rolnym.

Kolegium Izby jednogłośnie orzekło o nieważności w części uchwały Nr 312.LVII.2023 Rady Gminy Płoniawy-Bramura z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta do wymiaru podatku rolnego na 2024 rok, tj. § 3 z powodu istotnego naruszenia art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333).

(Uchwała Kolegium Izby Nr 29.470.2023)

Uchwała Nr LXX/393/2023 Rady Gminy Baranów z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Baranów wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków - Polski Ład.

W podstawie prawnej badanej uchwały przywołano § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, zwanego dalej Programem. Ponadto odesłaniami do przedmiotowego Programu posłużono się w następujących jednostkach redakcyjnych badanej uchwały:

- § 1, cyt. „Uchwała określa zasady i tryb udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Baranów, wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.”;

- § 2 ust. 4, cyt. „Dotacja wypłacana jest w trybie i na zasadach wynikających z realizacji Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w szczególności regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie, na podstawie promesy udzielonej Gminie Baranów przez Bank Gospodarstwa Krajowego, po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji pomiędzy Beneficjentem a Gminą Baranów, po zakończeniu realizacji zadania.”;

- § 2 ust. 5, cyt. „Dotacja zostanie wypłacona po otrzymaniu przez Gminę Baranów dofinansowania w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków i po zakończeniu realizacji zadania inwestycyjnego.”;

- § 3, cyt. „Decyzję o przyznaniu dotacji podejmuje Rada Gminy Baranów w formie odrębnej uchwały, na warunkach określonych we wstępnej promesie udzielonej Gminie Baranów przez Bank Gospodarstwa Krajowego.”;

- § 5, cyt. „W sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą zastosowanie ma uchwała nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wraz z załącznikami oraz Regulamin Naboru Wniosków o dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.”.

Kolegium Izby wskazało, że delegacja - zawarta w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - daje podstawę prawną radzie gminy/ radzie powiatu/ sejmikowi województwa do podjęcia uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Natomiast Program realizowany jest przez Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. Dofinansowanie z Programu przeznacza się na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach zadań wnioskodawcy polegających na ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w rozumieniu ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Program jest realizowany ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą z dnia 31 marca 2020 r.

W ocenie Kolegium Izby brak jest materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego przez Radę Gminy Baranów na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w ramach Programu. Zgodnie z Programem, dofinansowanie może być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących udzielenie przez wnioskodawcę dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków, na nakłady konieczne, określone w art. 77 ustawy o ochronie zabytków, na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, o którym mowa w art. 8 ustawy o ochronie zabytków, lub znajdującym się w ewidencji zabytków wskazanej w art. 22 ustawy o ochronie zabytków. W ocenie Kolegium Izby żaden z wyżej wymienionych przepisów ani żaden inny obowiązujący przepis prawa, w tym ustawy o samorządzie gminnym, nie daje kompetencji organowi stanowiącemu do podjęcia badanej uchwały. W celu realizacji Programu gmina powinna złożyć wniosek o dofinansowanie z Programu, dla tych czynności nie jest wymagana odrębna uchwała organu stanowiącego.

Należy również wskazać, że zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminie na podstawie upoważnień zawartych w ustawach, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W związku z powyższym Rada Gminy Baranów, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, może udzielić dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków na zasadach określonych w odrębnej uchwale, natomiast nie posiada ustawowej delegacji do podjęcia osobnej uchwały w celu realizacji Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

Rada Gminy Baranów, podejmując uchwałę w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Baranów wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków – Polski Ład, działała bez podstawy prawnej, bowiem przepisy ustawy nie dają możliwości do podjęcia przedmiotowej uchwały. Należy podkreślić, że każdy organ władzy publicznej, wykonując zadania publiczne, obowiązany jest działać wyłącznie w granicach obowiązującego prawa. Każde działanie władzy publicznej musi znajdować oparcie w przepisie prawa upoważniającym do podjęcia danego aktu prawnego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Ponadto w ocenie Kolegium Izby dotacje mogą dotyczyć budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i rolniczej. Tym samym mogą stanowić one pomoc de minimis (de minimis w rolnictwie), o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Wobec powyższego procedura podejmowania uchwały w niniejszej sprawie powinna uwzględniać

przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W takiej sytuacji udzielenie pomocy publicznej następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. Stąd też zdaniem Kolegium Izby projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w celu uzyskania ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Również z tego samego powodu, w trybie art. 7 ust. 3a przywołanej ustawy, z uwagi na fakt, że prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, mogą dotyczyć także budynków służących działalności rolniczej, projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W konsekwencji należy uznać, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Kolegium Izby jednogłośnie orzekło o nieważności uchwały Nr LXX/393/2023 Rady Gminy Baranów z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach znajdujących się na terenie Gminy Baranów wpisanych do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków – Polski Ład, z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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 art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

(Uchwała Kolegium Izby Nr 29.471.2023)

Uchwała Nr LIX.335.2023 Rady Gminy Słubice z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie opłaty targowej. Na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, Rada Gminy Słubice w § 1 badanej uchwały wprowadziła opłatę targową na terenie Gminy Słubice, natomiast w § 2 badanej uchwały, zgodnie z dyspozycją art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, określiła m.in. zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłaty targowej. Odnośnie stawek opłaty targowej wskazanych w § 2 badanej uchwały, Kolegium Izby zauważyło, iż Rada Gminy Słubice - określając stawkę opłaty targowej od sprzedaży innej niż od sprzedaży z ręki, koszyków, stoisk, wozów konnych, przyczep, pojazdów samochodowych oraz innej niż od sprzedaży na straganach - użyła odwołania do ust. 1 i 2, podczas gdy w badanej uchwale brak jest takich jednostek redakcyjnych. W związku z powyższym Rada Gminy Słubice *de facto* nie doprecyzowała katalogu sposobów/form dokonywania sprzedaży przez niewskazanie innych sposobów/form dokonywania sprzedaży, przy których należałoby zastosować określoną stawkę. Tak zredagowany akt prawny może powodować nieścisłości w obowiązku uiszczania opłaty. Kolegium Izby zwróciło uwagę, że ustalenie stawki opłaty targowej – w zależności od sposobów/form dokonywanej sprzedaży - nie może doprowadzić do powstania luk w tym zakresie, a w konsekwencji luk w opodatkowaniu sprzedaży. Rada Gminy Słubice poprzez brak doprecyzowania – w badanej uchwale - katalogu sposobów/form dokonywania sprzedaży, w sposób istotny naruszyła zasadę kompletności, wynikającą z art. 15 ust. 1 w związku z art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Ma ona bowiem charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego, winna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiała, a zawarte w niej regulacje powinny być sformułowane w sposób czytelny, zrozumiały i precyzyjny. Jednocześnie Kolegium Izby wskazało, że zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresata zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Końcowo Kolegium Izby wskazało, iż Rada Gminy Słubice - określając w § 2 badanej uchwały stawki opłaty targowej - nie wskazała, iż ww. opłata będzie pobierana w walucie polskiej, tj. złotych. Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdziło, że brak uregulowania zagadnienia, objętego delegacją ustawową, stanowi o niewyczerpaniu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego, co istotnie narusza prawo i przesądza o dotknięciu badanej uchwały wadą prawną, w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Kolegium Izby jednogłośnie orzekło o nieważności uchwały Nr LIX.335.2023 Rady Gminy Słubice z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie opłaty targowej, z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 1 w związku z art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70) oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).
(Uchwała Kolegium Izby Nr 29.472.2023)

Uchwała Nr LXIV/470/2023 Rady Gminy Wolanów z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie obniżenia ceny skupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego na 2024 rok.

W § 2 badanej uchwały Rada Gminy Wolanów postanowiła, cyt. „Traci moc uchwała Nr LI/355/2022 Rady Gminy Wolanów z dnia 28 listopada 2022 roku w sprawie obniżenia ceny skupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego”. Zgodnie z treścią art. 6 ust. 3 ustawy o podatku rolnym, rady gmin są uprawnione do obniżenia cen skupu żyta określonych w ust. 2 tej ustawy, przyjmowanych jako podstawa obliczania podatku rolnego na obszarze gminy. Korzystając z uprawnień wynikających z ww. przepisu, Rada Gminy Wolanów podjęła w dniu 27 listopada 2023 r. badaną uchwałę. Treść przywołanych przepisów ustawy stanowi o tym, że rady gmin - z mocy art. 6 ust. 3 ustawy o podatku rolnym - otrzymały określone w nim uprawnienie. Tak więc w sytuacji, gdy rada gminy – w granicach ustawowych uprawnień - nie podejmie uchwały o obniżeniu ceny skupu żyta, to podstawę obliczenia podatku rolnego na obszarze gminy w danym roku podatkowym stanowi średnia cena skupu żyta ustalona na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Z powyższego wynika, że uchwały rad gmin, podjęte na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy o podatku rolnym, obowiązują tylko w danym roku podatkowym, którego dotyczą i wygasają z mocy prawa z upływem roku podatkowego.

Zatem uchwała Nr LI/355/2022 Rady Gminy Wolanów z dnia 28 listopada 2022 roku w sprawie obniżenia ceny skupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego, wygaśnie z upływem 31 grudnia 2023 r. Oznacza to, że Rada Gminy Wolanów nie miała podstawy prawnej do decydowania o utracie mocy tej uchwały. Powyższe działanie Rady Gminy Wolanów wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego i stanowi istotne naruszenie art. 6 ust. 3 ustawy o podatku rolnym.

Kolegium Izby jednogłośnie orzekło o nieważności w części uchwały Nr LXIV/470/2023 Rady Gminy Wolanów z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie obniżenia ceny skupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego na 2024 rok, tj. § 2, z powodu istotnego naruszenia art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333).

(Uchwała Kolegium Izby Nr 29.474.2023)

Uchwała Nr LXXIII/479/23 Rady Miasta i Gminy Łosice z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości oraz zwolnień w tym podatku.

W § 1 pkt 1 lit. b badanej uchwały Rada Miasta i Gminy Łosice określiła wysokość stawek podatku od nieruchomości od gruntów związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń w wysokości 0,98 zł od 1 m² powierzchni. W ocenie Kolegium Izby przedmiot opodatkowania określony przez Radę Miasta i Gminy Łosice w § 1 pkt 1 lit. b badanej uchwały wychodzi poza ramy dyspozycji art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Zgodnie z treścią przywołanego wyżej przepisu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości z tym, że stawki nie mogą przekroczyć rocznie: od gruntów, cyt.

- „a) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków- (...) od 1 m² powierzchni użytkowej,
- b) pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych - (...) od 1 ha powierzchni,
- c) pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego - (...) od 1 m² powierzchni,
- d) niezabudowanych objętych obszarem rewitalizacji, o którym mowa w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1398 oraz z 2019 r. poz. 730), i położonych na terenach, dla których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową, usługową albo zabudowę o przeznaczeniu mieszanym obejmującym wyłącznie te rodzaje zabudowy, jeżeli od dnia wejścia w życie tego planu w odniesieniu do tych

gruntów upłynął okres 4 lat, a w tym czasie nie zakończono budowy zgodnie z przepisami prawa budowlanego - (...) od 1 m² powierzchni;”.

Zdaniem Kolegium Izby Rada Miasta i Gminy Łosice nie miała upoważnienia do określenia odmiennie niż w ustawie przedmiotu opodatkowania i ustalenia dla niego stawki. W ocenie Kolegium Izby przepis art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych przesądza, jakie kategorie gruntów podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, wprowadzenie zatem nowej kategorii przedmiotu opodatkowania i określenie dla niego stawki, istotnie narusza przywołany wyżej przepis ustawy podatkach i opłatach lokalnych. 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.

Kolegium Izby jednogłośnie orzekło o nieważności w części uchwały Nr LXXIII/479/23 Rady Miasta i Gminy Łosice z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości oraz zwolnień w tym podatku, tj. § 1 pkt 1 lit. b, z powodu istotnego naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70).

(Uchwała Kolegium Izby Nr 29.475.2023)

Uchwała Nr LVI.496.2023 Rady Gminy Dąbrówka z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta przyjmowanej jako podstawa ustalenia podatku rolnego na terenie Gminy Dąbrówka.

Badaną uchwałą, podjętą m.in. na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy o podatku rolnym, Rada Gminy Dąbrówka obniżyła średnią cenę skupu żyta z kwoty 89,63 zł za 1 dt do kwoty 57,50 zł za 1 dt, przyjmowaną jako podstawa obliczenia podatku rolnego na obszarze Gminy Dąbrówka.

Projekt badanej uchwały nie został zaopiniowany przez właściwą izbę rolniczą. Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o izbach rolniczych, organy samorządu terytorialnego zasięgają opinii właściwej miejscowo izby o projektach aktów prawa miejscowego dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, z wyjątkiem przepisów porządkowych. Powyższe zaniechanie stanowi – w ocenie Kolegium Izby - naruszenie przepisów określających procedurę podjęcia badanej uchwały. Z uwagi jednak na to, że opinia izby rolniczej nie jest wiążąca dla Rady Gminy Dąbrówka, organ nadzoru na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ograniczył się do wskazania naruszenia prawa.

Kolegium Izby jednogłośnie wskazało, iż uchwała Nr LVI.496.2023 Rady Gminy Dąbrówka z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta przyjmowanej jako podstawa ustalenia podatku rolnego na terenie Gminy Dąbrówka została wydana z naruszeniem prawa, tj. art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2022 r. poz. 183) w związku z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333).

(Uchwała Kolegium Izby Nr 29.476.2023)

Uchwała Nr LXXI.805.2023 Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych na 2024 rok.

W § 1 pkt 4 badanej uchwały określono stawkę podatku od środków transportowych - dla ciągników siodłowych i balastowych przystosowanych do używania łącznie z naczepą lub przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów równej lub wyższej niż 12 ton, z dopuszczalną masą całkowitą zespołu pojazdów: Ciągnik siodłowy + naczepa, Ciągnik balastowy + przyczepa (w tonach) nie mniejszą niż 31 ton, dwoma osiami, innym systemem zawieszenia osi jezdnych – w wysokości 2.99,00 zł.

W ocenie Kolegium Izby określona w badanej uchwale stawka podatku dla ww. przedmiotu opodatkowania w sposób istotny narusza art. 8 pkt 4 w związku z art. 12b ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych oraz załącznikiem nr 2 do obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 12 października 2023 r. w sprawie stawek minimalnych podatku od środków transportowych obowiązujących w 2024 r. Zgodnie z załącznikiem nr 2 do ww. obwieszczenia, minimalna stawka podatku obowiązująca w 2024 r. dla pojazdów określonych w art. 8 pkt 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów: ciągnik siodłowy + naczepa, ciągnik balastowy + przyczepa (w tonach) nie mniejszej niż 31 ton, dwoma osiami, z innym systemem zawieszenia osi jezdnych wynosi 1998,03 zł.

Kolegium Izby zwróciło uwagę, że organy jednostek samorządu terytorialnego mogą działać tylko w granicach dozwolonych prawem i zobowiązane są przestrzegać przepisów powszechnie

obowiązujących. Podejmując rozstrzygnięcie nadzorcze, organ nadzoru stoi na stanowisku, że zasada samodzielnego określania wysokości stawek podatku od środków transportowych przez jednostki samorządu terytorialnego nie oznacza dowolności w ich stanowieniu.

Kolegium Izby jednogłośnie orzekło o nieważności w części uchwały Nr LXXI.805.2023 Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych na 2024 rok, tj. § 1 pkt 4 w zakresie określenia stawki podatku od środków transportowych - dla ciągników siodłowych i balastowych przystosowanych do używania łącznie z naczepą lub przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów równej lub wyższej niż 12 ton, z dopuszczalną masą całkowitą zespołu pojazdów: Ciągnik siodłowy + naczepa, Ciągnik balastowy + przyczepa (w tonach) nie mniejszą niż 31 ton, z dwoma osiami, z innym systemem zawieszenia osi jezdnych – w wysokości 2.99,00 zł, z powodu istotnego naruszenia art. 8 pkt 4 w związku z art. 12b ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70) i załącznikiem nr 2 do obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 12 października 2023 r. w sprawie stawek minimalnych podatku od środków transportowych obowiązujących w 2024 r. (M.P. z 2023 r. poz.1132). **(Uchwała Kolegium Izby Nr 29.477.2023)**

Elektroniczny wykaz 1344 zbadanych aktów, w tym 1328 aktów, do których jednogłośnie nie zgłoszono propozycji rozstrzygnięcia nadzorczego znajduje się w e-Nadzorze.

Lista przebiegu głosowania na posiedzeniu stanowi załącznik Nr 4 do protokołu.

Ad 7. Analiza skali i przyczyn niejednorodności orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczących aktów prawa stanowionych przez organy j.s.t., objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych;

Pani Mecenasa omówiła wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2023 r. sygn. akt III FSK 760/22 w sprawie ze skargi kasacyjnej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 marca 2022 r. III SA/Wa 547/22 uchylającego uchwałę Kolegium Nr 39.454.2021 z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XIX/243/2020 Rady Gminy Jabłonna z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości.

NSA uwzględnił skargę kasacyjną uchylając zaskarżony wyrok w całości i oddalając skargę Gminy Jabłonna. W ocenie NSA wyrok WSA w Warszawie narusza prawo materialne przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 6n ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto Sąd pierwszej instancji naruszył przepisy postępowania, tj. art. 148 i art. 141 § 4 p.p.s.a.

Ad 8. Sprawy różne;

8.1. Rządowy Program Odbudowy Zabytków dla instytucji kultury - ujęcie środków z dofinansowania inwestycji z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków/Polski Ład.

Termin następnego posiedzenia wyznaczono **na dzień 3 stycznia 2024 r.**

Przewodniczący zamknął posiedzenie.

Uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie podjęte na posiedzeniu znajdują się w dokumentacji Izby.

Protokołowała:

Małgorzata Kosińska

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski