

Sławomir Zwolak

Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Filia w Stalowej Woli

ORCID: 0000-0002-4075-4400

**KILKA UWAG O WADLIWOŚCI UCHWAŁ DOTACYJNYCH
Z ZAKRESU OCHRONY ZABYTKÓW****Wprowadzenie**

Stanowienie aktów prawa miejscowego jest zadaniem własnym poszczególnych jednostek samorządowych¹, co oznacza, że w kompetencje te wyposażone zostały organy stanowiące działające w imieniu wspólnot samorządowych². Stanowienie aktów prawa miejscowego przez samorząd terytorialny wynika z podstawowych założeń statuujących jego pozycję ustrojową³. Na pierwszy plan wysuwa się zasada decentralizacji władzy publicznej, a konkretnie – decentralizacji funkcji prawodawczych. Ta powszechnie znana zasada koncentruje się na przekazywaniu kompetencji władzy państwowej organom jednostek samorządu terytorialnego wyłonionym w sposób demokratyczny przez społeczności lokalne⁴. Natomiast z istoty samorządu, wynikającej z realizacji zasady decentralizacji, należy wyprowadzić nadanie dość dużej samodzielności prawotwórczej rozumianej jako swoboda w tworzeniu norm i reguł postępowania w granicach zasady legalizmu, które to normy i reguły wiążą określone grupy adresatów i wpływają na ich sytuację podmiotową w postaci praw i obowiązków⁵.

Kompetencja ogólna organów jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia aktów normatywnych wynika z ustaw samorządowych. Większość aktów prawa miejscowego ma formę uchwał organów stanowiących, a więc do ich

¹ A. Barczak, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego w prawie ochrony środowiska* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 38.

² D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 126.

³ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 470.

⁴ D. Kurzyna-Chmiel, *Kilka uwag na temat aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 412.

⁵ J. Podgórska-Rykała, *Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, z. 4, s. 107–108.

wydawania uprawniona jest rada gminy oraz odpowiednio rada powiatu i sejmik województwa. Szczególnym rodzajem wykonawczych aktów prawa miejscowego są uchwały dotacyjne, które regulują proces udzielenia dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Przykładem takich uchwał są sprawy związane z dotacją celową na wszelkie zadania dotyczące z ochrony zabytków. Podstawą prawną przekazywania tych dotacji jest art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁶, która stanowi, że w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Dekoncentracja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw w postaci prawa miejscowego zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgać jedynie granic wyznaczonych przez prawo⁷. Dlatego mając na uwadze zachowanie podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa, akty prawa miejscowego podlegają nadzorowi, który obejmuje kontrole legalności stanowiących przez organy aktów prawa miejscowego. Przyjęte uchwały organów stanowiących dotyczące udzielenia dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony zabytków są weryfikowane na etapie postępowania nadzorczego przez regionalne izby obrachunkowe, które w toku przeprowadzanej kontroli wielokrotnie na przestrzeni ostatnich lat stwierdzały naruszenie prawa.

Celem artykułu jest wykazanie najistotniejszych błędów prawnych pojawiających się w treści uchwał dotacyjnych dotyczących ochrony zabytków, które mają wpływ na ich wadliwość.

Zasady udzielania dotacji celowych dla zabytków

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego na podstawie delegacji ustawowej wyrażonej w art. 81 ust. 1 u.o.z. powinny określić zasady przyznawania dotacji dla wszystkich podmiotów spełniających warunki określone w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Pomimo że ustawodawca w treści art. 81 u.o.z. wprost nie wskazuje, dla jakich obiektów może być przyznana dotacja, to należy zauważyć, że dotacja może być przyznana tylko na prace przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, wyłączając tym samym obiekty położone w tzw. układzie urbanistycznym wpisanym do rejestru zabytków.

Zasadnicze znaczenie w sprawie ma to, że zgodnie z obowiązującymi przepisami budynek niebędący zabytkiem, położony na terenie układu urbanistycznego

⁶ Dz.U. 2022, poz. 840 ze zm. (dalej: u.o.z.).

⁷ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 286.

wpisanego do rejestru zabytków, nie staje się z mocy prawa zabytkiem. Wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego ma na celu zachowanie najcenniejszych elementów historycznego rozplanowania oraz kompozycji przestrzennej zespołu, czyli zachowanie w niezmienionym kształcie rozplanowania placów i ulic, ich przebiegu, szerokości i przekroju, a także gabarytów zabudowy i zasadniczych proporcji wysokościowych kształtujących zespół. Objęcie ochroną i opieką układu urbanistycznego⁸ nie powoduje, że ochrona ta rozciąga się automatycznie na poszczególne elementy tego układu, bowiem nie wszystkie elementy tego obszaru posiadają zabytkowe cechy uzasadniające indywidualny wpis do rejestru zabytków⁹. Zatem można stwierdzić, że położenie określonej nieruchomości na terenie układu urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków nie oznacza, że ta nieruchomość uzyskuje status zabytku wpisanego do rejestru zabytków. Skutki wpisu historycznego układu urbanistycznego do rejestru zabytków oraz zakres jego ochrony konserwatorskiej nie został w ustawie sprecyzowany. W orzecznictwie przyjmuje się, że wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego ma na celu zachowanie najcenniejszych elementów historycznego rozplanowania oraz kompozycji przestrzennej zespołu. Oznacza to m.in. zachowanie w niezmienionym kształcie rozplanowania placów i ulic, ich przebiegu, szerokości i przekroju, a także zachowanie gabarytów zabudowy, zasadniczych proporcji wysokościowych kształtujących zespół¹⁰ oraz dachów, elewacji czy koloru zabudowy¹¹. Ograniczenia związane z prowadzeniem inwestycji na terenie historycznego układu urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków należy uznać za znaczące. Jednak niepokojąca wydaje się nieprzewidywalność działań administracji konserwatorskiej, która wynika z niedoprecyzowania zakresu tej ochrony¹². Stąd przyjąć należy, że na podstawie regulacji prawnych i orzecznictwa sądowego nie jest prawnie dopuszczalne przeznaczenie dotacji celowej na remont elewacji nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków, a położonych w układzie urbanistycznym, który został wpisany do rejestru zabytków. Oznacza to, że sam fakt położenia danej nieruchomości w układzie urbanistycznym nie determinuje w przypadku tej nieruchomości statusu prawnego zabytku wpisanego do rejestru¹³.

⁸ Zob. art. 6 ust. 1 u.o.z.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2016 r., sygn. VII SA/Wa 2551/15, LEX nr 2113944.

¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2009 r., sygn. I SA/Wa 1283/08, LEX nr 569597.

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 maja 2006 r., sygn. I SA/Wa 1628/05, LEX nr 232229; wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 czerwca 2006 r., sygn. I SA/Wa 1543/05, LEX nr 232927.

¹² K. Zalasńska, *Zakres ochrony układu urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków* [w:] *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, red. M. Cherka, F. Elżanowski, M. Swora, K. Wąsowski, Warszawa 2010, s. 288.

¹³ Wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r., sygn. II OSK 2680/11, LEX nr 1343893.

Wada w postaci braku wpisu obiektów do ewidencji gminnej

Istotnym problemem związanym z wadliwością uchwał dotacyjnych w zakresie ochrony zabytków jest kwestia możliwości wprowadzenia zapisu w uchwale o udzielaniu dotacji na prace przy obiektach, które nie są wpisane do rejestru zabytków, lecz jedynie do innych ewidencji, np. gminnych. Zgodnie z art. 7 pkt 1 u.o.z. ochronie prawnej podlegają zabytki wpisane do rejestru zabytków¹⁴. Dlatego prawną ochronę zabytków wiązać należy przedmiotowo m.in. z ostateczną decyzją wojewódzkiego konserwatora zabytków o wpisie zabytku do rejestru zabytków. W świetle art. 8 u.o.z. rejestr zabytków dla zabytków znajdujących się na terenie województwa prowadzi wojewódzki konserwator zabytków. Z tego względu odnosząc przytoczone regulacje prawne do art. 81 ust. 1 u.o.z., należy przyjąć, że nie jest prawnie dopuszczalne przyznanie dotacji na zabytki, które są jedynie wpisane do gminnej ewidencji zabytków¹⁵. W tym zakresie warto zauważyć, że wykaz zabytków (ewidencja) jest pojęciem szerszym niż rejestr zabytków, jednak fakt ten potwierdza jedynie stanowisko, że wpisanie zabytku do ewidencji zabytków nie jest jednoznaczne z wpisaniem go do rejestru zabytków¹⁶. Wpis do gminnej ewidencji zabytków nie jest warunkiem uznania za zabytek, jednak niesie ze sobą skutki poprzez wprowadzenie dodatkowego reżimu prawnego przejawiającego się w realizacji kompetencji władczych przez administrację rządową, która w założeniu ma doprowadzić do objęcia ochroną konserwatorską tych obiektów zabytkowych, które nie są objęte formami ochrony zabytków wskazanymi w art. 7 u.o.z.¹⁷

Zatem w oparciu o regulacje prawne ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie wydaje się, aby była prawna możliwość przeznaczania dotacji celowej na remont elewacji budynków znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych poza układem urbanistycznym wpisanym do rejestru zabytków i nieznajdujących się w rejestrze zabytków.

Wada w postaci braku uzyskania stanowisk i opinii

Jednym z istotnych błędów prawnych uchwał dotacyjnych pojawiającym się w procedurze legislacyjnej jest wada o znaczeniu proceduralnym polegająca na nieuzyskaniu stosownych opinii i stanowisk uprawnionych organów publicznych,

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2007 r., sygn. IV SA/Wa 163/07, LEX nr 335145.

¹⁵ Uchwała Kolegium RIO w Łodzi z dnia 15 marca 2023 r., 11/34/2023 (Dz.Urz. woj. łódzkiego, poz. 2683).

¹⁶ Wyrok WSA w Kielcach z 26 października 2011 r., sygn. I SA/Ke 470/11, LEX nr 1084509.

¹⁷ A. Fogiel, *Zasada powszechnej ochrony zabytków* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018, s. 588–589.

w tym Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dotyczących projektu uchwały rady gminy. Opinie i stanowiska są jednym z elementów procedury podejmowania uchwały w sytuacji udzielania dotacji określonym podmiotom, również podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Wówczas udzielanie dotacji tym podmiotom powinno nastąpić z uwzględnieniem odpowiednich przepisów dotyczących pomocy publicznej lub pomocy *de minimis*¹⁸, stanowiącej rekompensatę za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym.

W konsekwencji nie ulega wątpliwości, że uchwała dotacyjna powinna spełnić wymogi proceduralne określone w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁹, zgodnie z którymi projekt uchwały przewidującej udzielenie pomocy *de minimis* powinien zostać przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy²⁰, które organy jednostek samorządu terytorialnego powinny uwzględniać, podejmując uchwałę dotyczącą udzielenia pomocy *de minimis*.

Warto zauważyć, że obowiązek przedkładania stosownego projektu uchwały przewidującego udzielenie pomocy *de minimis* Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów stanowi jeden z elementów procedury podejmowania uchwały w wyżej wymienionym zakresie przedmiotowym²¹. Natomiast nieuzywanie przedmiotowej opinii i stanowisk, co jest jednym z elementów procedury podejmowania uchwały w tym zakresie, stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności całej uchwały²². W orzecznictwie sądowym i w doktrynie przyjmuje się, że istotnymi naruszeniami prawa oprócz podjęcia uchwały przez niewłaściwy organ brak podstawy prawnej, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały jest także naruszeniem procedury podjęcia uchwały²³.

¹⁸ Zob. rozporządzenie Komisji UE nr 2023/2831 z 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz.Urz. UE L z 2023 r., poz. 2831).

¹⁹ Dz.U. 2023, poz. 702 (dalej: u.p.p.p.).

²⁰ Zob. art. 7 ust. 3 u.p.p.p.

²¹ Zob. uchwała Kolegium RIO w Gdańsku z dnia 2 czerwca 2016 r., 140/p123/D/16 (Dz.Urz. woj. pomorskiego poz. 2333).

²² Zob. uchwała Kolegium RIO w Gdańsku z dnia 6 kwietnia 2017 r., 093/g127/D/17 (Dz.Urz. woj. pomorskiego, poz. 1976).

²³ P. Mierzejewski, *Ocena wpływu naruszenia zasad techniki prawodawczej na legalność aktu prawa miejscowego w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wybrane zagadnienia* [w:] *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016, s. 276.

Wada w postaci zamieszczenia w uchwale postanowień umowy o dotację

Istotną wadą prawną w uchwałach dotacyjnych dotyczących ochrony zabytków jest zawieranie w tych uchwałach wszelkich postanowień odnoszących się do umowy o dotację. Taka umowa o dotację jest dwustronną czynnością konwencjonalną, podejmowaną przez podmiot sektora finansów publicznych w ramach jego kompetencji. Składniki treści, skutki prawne, przesłanki ważności oraz inne istotne elementy takiej umowy są kształtowane przepisami prawa publicznego i ma ona na celu realizację zadania publicznego, a jako formę zapłaty za realizację tego zadania publicznego przewiduje dotację celową lub przedmiotową udzielaną ze środków publicznych²⁴.

Pomimo że zawieranie zapisów umowy dotacyjnej w uchwale *prima facie* wydaje się słuszne, bowiem ma na celu informowanie potencjalnych beneficjentów, to jednak treść art. 81 u.o.z. nie pozwala na takie kształtowanie uchwał, gdyż wykracza to poza zakres delegacji ustawowej. Z zasady legalizmu wynika obowiązek zredagowania aktu prawa miejscowego w taki sposób, aby jego treść nie stanowiły przekroczenia delegacji ustawowej²⁵. Koresponduje to z treścią § 115 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad technik prawodawczych²⁶, zgodnie z którą w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Z orzecnictwa wynika, że nawet wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego należy uznawać za niezgodne z przepisami prawa²⁷.

Wypada podkreślić, że generalną zasadą uchwałodawczą aktów prawa miejscowego jest niewykraczanie poza delegację wskazaną w akcie o randze ustawowej. Konstytucja RP w art. 94 mówi, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, ale co ważne – na podstawie i w granicach prawa²⁸, bowiem wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada stanowiąca, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zaliczana jest do podstawowych zasad działania organów

²⁴ A. Ostrowska, *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 163.

²⁵ M. Kaczocha, *Akty prawa miejscowego. Tworzenie, procedura, kontrola*, Warszawa 2022, s. 42.

²⁶ Dz.U. 2016, poz. 283.

²⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 stycznia 2022 r., sygn. II SA/Ol 1028/21, LEX nr 3294964. Również TK zwrócił uwagę, że niewłaściwa realizacja upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie przepisów zawartych w Konstytucji RP, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych. Wyrok TK z dnia 5 listopada 2001 r., sygn. U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; wyrok TK z dnia 30 stycznia 2006 r., sygn. SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7.

²⁸ R. Gawłowski, P. Kozłowski, A. Sobolewska, *Tworzenie aktów prawa miejscowego*, Warszawa 2019, s. 89.

władzy publicznej i dotyczy nie tylko form działalności organów, ale również tworzenia prawa. W przypadku prawodawcy lokalnego oznacza to, że można podejmować jedynie takie uchwały i o takiej treści, jakie konkretnie wynikają z upoważnienia ustawowego. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Okoliczność niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie przepisów zawartych w Konstytucji RP, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych. Treść przepisu upoważniającego, mając fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zakresu spraw, które są regulowane w uchwale, powinna być ustalana w drodze wykładni językowej, natomiast nie może być rozszerzana w drodze wykładni funkcjonalnej. Słusznie podkreśla się, że działalność prawodawcza samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego musi podlegać wszystkim wymogom poprawnej legislacji, które zostały skatalogowane w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Naruszenie wymagań określonych w zasadach techniki prawodawczej może powodować naruszenie poprawnej legislacji w stopniu uzasadniającym zarzut niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów. W następstwie błędów w technice prawodawczej może okazać się, że rozwiązania w uchwałach są tak dalece wadliwe, że naruszają standardy prawodawstwa w państwie prawa²⁹. Zatem prawodawca nie powinien od tych zasad odstępować, bowiem zasady technik prawodawczych stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez prawodawcę demokratycznego państwa prawa³⁰.

Analiza samodzielności legislacyjnej samorządu w przypadku wydawania dotacyjnych uchwał wymaga w pierwszej kolejności wskazania na stanowisko podkreślające, iż interpretacji upoważnień do wydawania tych uchwał należy dokonywać w sposób ścisły i literalny. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego³¹. 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 celowościowej³². Ograniczenie samodzielności prawodawczej w przypadku wydawania uchwał dotacyjnych uwidocznilo się w odniesieniu do trzech zagadnień:

²⁹ G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 31.

³⁰ Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51.

³¹ Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2005 r., sygn. I OSK 1191/05, LEX nr 228225.

³² Wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r., sygn. II GSK 299/12, LEX nr 1328496.

1) zawężania lub rozszerzania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego katalogu beneficjentów dotacji; 2) regulowania w dotacyjnej uchwale udzielania dotacji na refundację wydatków poniesionych już przez beneficjenta; 3) ustanawiania w dotacyjnej uchwale wzoru umowy zawieranej z beneficjentem dotacji lub określenia *essentialia negotii* tej umowy³³.

W świetle art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁴ zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce finansów publicznych, w przypadku, gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczenia dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności: 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji; 2) termin wykorzystania dotacji nie dłuższy niż do 31 grudnia danego roku budżetowego; 3) termin i sposób rozliczenia dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale. Wynika z tego, że ustawodawca nie przypisał organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego kompetencji do kreowania elementów umowy w uchwalach dotacyjnych, bowiem to organ wykonawczy w oparciu o art. 250 u.f.p. podpisuje umowę z beneficjentem. W związku z tym w treści uchwały dotacyjnej nie powinny być zawarte postanowienia dotyczące umowy o dotację³⁵. Należy w tym miejscu podkreślić, że art. 82a u.o.z. wyłączył z zakresu nakładów koniecznych, na które może być udzielana dotacja z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, nakłady na badania archeologiczne. Ustawodawca wprowadził przy tym zasadę, że ewentualne dotacje na prace archeologiczne mogą być udzielane wyłącznie przez ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Zawarty w art. 77 u.o.z. katalog nakładów koniecznych³⁶, na jakie może być przeznaczona dotacja z budżetu jednostki

³³ A. Ostrowska, *Samorządowe prawo...*, s. 385–386.

³⁴ Dz.U. 2023, poz. 1270 ze zm. (dalej: u.f.p.).

³⁵ Zob. uchwała Kolegium RIO w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2016 r., 13/722/2016 (Dz.Urz. woj. wielkopolskiego, poz. 4513).

³⁶ Zgodnie z art. 77 u.o.z. dotacja może obejmować nakłady konieczne na: 1) sporządzenie ekspertyz technicznych i konserwatorskich; 2) przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych; 3) wykonanie dokumentacji konserwatorskiej; 4) opracowanie programu prac konserwatorskich i restauratorskich; 5) wykonanie projektu budowlanego zgodnie z przepisami Prawa budowlanego; 6) sporządzenie projektu odtworzenia kompozycji wnętrz; 7) zabezpieczenie, zachowanie i utrwalenie substancji zabytku; 8) stabilizację konstrukcyjną części składowych zabytku lub ich odtworzenie w zakresie niezbędnym dla zachowania tego zabytku; 9) odnowienie lub uzupełnienie tynków i okładzin architektonicznych albo ich całkowite odtworzenie, z uwzględnieniem charakterystycznej dla tego zabytku kolorystyki; 10) odtworzenie zniszczonej przynależności zabytku, jeżeli odtworzenie to nie przekracza 50% oryginalnej substancji tej przynależności; 11) odnowienie lub całkowite odtworzenie okien, w tym ościeżnic i okiennic, zewnętrznych odrzwi i drzwi, więźby dachowej, pokrycia dachowego, rynien i rur spustowych; 12) modernizację instalacji elektrycznej w zabytkach drewnianych lub w zabytkach, które posiadają oryginalne, wykonane z drewna

samorządu terytorialnego, ma charakter zamknięty i nie może być rozszerzony o inne nakłady konieczne³⁷.

Podsumowanie

W świetle przedstawionych błędów prawnych uchwał dotacyjnych dotyczących ochrony zabytków organ samorządu terytorialnego w celu uchronienia się od negatywnych skutków prawnych w postaci unieważnienia uchwały dotacyjnej powinien w pierwszej kolejności przede wszystkim przestrzegać zakresu delegacji ustawowej z art. 81 u.o.z. Tym bardziej że zakres owej delegacji jest dość ograniczony w porównaniu do innych ustaw. Warto bowiem zauważyć, że ów przepis art. 81 u.o.z. stanowi wprost jedynie o zasadach udzielania dotacji, a więc chodzi tu o sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, formę załatwienia wniosku oraz określenie wymaganych dokumentów do rozpoznania tego wniosku³⁸.

Jednak tak skonstruowane upoważnienie nie daje podstaw do tworzenia zapisów uchwał przekraczających ten zakres. Oznacza to, że jednostka samorządu terytorialnego, decydując się na podjęcie uchwały dotacyjnej, powinna w pełni przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego, bowiem każde potencjalne wychodzenie poza zakres upoważnienia może doprowadzić do rozszerzenia dotacji na inne prace niż ustawowo dozwolone. W ten sposób generuje wadliwość uchwały dotacyjnej w postaci zawarcia w niej np. innych obiektów niż te, które są wpisane do rejestru zabytków, zapisów o umowie na dotacje czy zaniechania uzyskania stanowisk ustawowo określonych podmiotów.

Wydaje się, że odpowiednim narzędziem, aby zapobiec kwestionowaniu przyjętych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwał w postępowaniach nadzorczych, jest opracowanie zapisów uchwał pod kątem zgodności z zasadami technik prawodawczych i wymogami poprawnej legislacji, ale także wykorzystanie mechanizmu z art. 13 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych³⁹, w którym istnieje możliwość wystąpienia do regionalnej izby obrachunkowej o interpretacje różnych norm prawnych z szeroko pojętego zakresu finansów publicznych. W ten sposób rada gminy lub rada powiatu już na etapie legislacyjnym będzie miała możliwość poprawnie skonstruować

części składowe i przynależności; 13) wykonanie izolacji przeciwwilgociowej; 14) uzupełnianie narysów ziemnych dzieł architektury obronnej oraz zabytków archeologicznych nieruchomych o własnych formach krajobrazowych; 15) działania zmierzające do wyeksponowania istniejących, oryginalnych elementów zabytkowego układu parku lub ogrodu; 16) zakup materiałów konserwatorskich i budowlanych, niezbędnych do wykonania prac i robót przy zabytku wpisanym do rejestru; 17) zakup i montaż instalacji przeciwwłamaniowej oraz przeciwpożarowej i odgromowej.

³⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. I SA/Kr 1673/10, LEX nr 749225.

³⁸ Zob. *ibidem*.

³⁹ Dz.U. 2023, poz. 1325.

i sformułować zapisy uchwały dotacyjnej, pomijając późniejsze konsekwencje prawne związane z unieważnieniem oraz niepewnym losem postępowania sądowoadministracyjnego w przypadku zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego.

Bibliografia

- Barczak A., *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego w prawie ochrony środowiska* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
- Fogiel A., *Zasada powszechnej ochrony zabytków* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018.
- Gawłowski R., Kozłowski P., Sobolewska A., *Tworzenie aktów prawa miejscowego*, Warszawa 2019.
- Kaczocha M., *Akty prawa miejscowego. Tworzenie, procedura, kontrola*, Warszawa 2022.
- Kurzyna-Chmiel D., *Kilka uwag na temat aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Mierzejewski P., *Ocena wpływu naruszenia zasad techniki prawodawczej na legalność aktu prawa miejscowego w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wybrane zagadnienia* [w:] *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016.
- Ostrowska A., *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
- Podgórska-Rykała J., *Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, z. 4.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Zalaśńska K., *Zakres ochrony układu urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków* [w:] *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, red. M. Cherka, F. Elżanowski, M. Swora, K. Wąsowski, Warszawa 2010.

Streszczenie

Analiza wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego uchwał dotacyjnych z zakresu ochrony zabytków prowadzi do konstatacji, że niejednokrotnie podczas weryfikacji uchwał pojawia się problem ich wadliwości powodujących naruszenie standardów poprawnej legislacji. Aby zapobiec błędom pojawiającym się w uchwałach dotacyjnych, organy samorządu terytorialnego powinny spełniać wymagania określone w zasadach technik prawodawczych, w szczególności poprzez redagowanie przepisów uchwały w sposób precyzyjny, czytelny, wewnętrznie spójny, nie powielając i nie modyfikując przepisów ustawy oraz powstrzymując się od stosowania luzu interpretacyjnego.

Słowa kluczowe: akty prawa miejscowego, uchwały dotacyjne, ochrona zabytków

SEVERAL COMMENTS ON THE DEFECTIVENESS OF GRANT RESOLUTIONS IN THE FIELD OF MONUMENT PROTECTION

Summary

The analysis of subsidy resolutions on the protection of monuments issued by local government bodies leads to the conclusion that the problem of their defective nature often arises during the verification of resolutions, resulting in a violation of the standards of correct legislation. In order to prevent errors appearing in subsidy resolutions, local government bodies should meet the requirements specified in the principles of legislative techniques, in particular by drafting the provisions of the resolution in a precise, legible and internally consistent manner, without duplicating or modifying the provisions of the Act and refraining from applying loose interpretations.

Keywords: local law acts, subsidy resolutions, protection of monuments