



**UCHWAŁA NR 7/23/2025**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI**

**z dnia 19 lutego 2025 r.**

w sprawie: Uchwały nr X/123/25 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa łódzkiego.

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:**

- |                                  |                                |
|----------------------------------|--------------------------------|
| <b>1/ Ryszard Paweł Krawczyk</b> | <b>8/ Magdalena Budziarek</b>  |
| <b>2/ Beata Kaczmarek</b>        | <b>9/ Bogusław Wenus</b>       |
| <b>3/ Roman Drozdowski</b>       | <b>10/ Aneta Jakubczak</b>     |
| <b>4/ Iwona Kopczyńska</b>       | <b>11/ Paweł Dobrzyński</b>    |
| <b>5/ Anna Kaźmierczak</b>       | <b>12/ Zofia Dolewka</b>       |
| <b>6/ Bogdan Łągwa</b>           | <b>13/ Tomasz Jan Karwicki</b> |
| <b>7/ Łukasz Szczepanik</b>      | <b>14/ Anna Adamczewska</b>    |

po rozpoznaniu w dniu 19 lutego 2025 r. Uchwały nr X/123/25 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa łódzkiego, działając na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1999 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 566) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7)

**uchwała, co następuje:**

z powodu naruszenia prawa tj.: 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 ze zm. ) w związku z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283), **stwierdza się nieważność** Uchwały nr X/123/25 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa łódzkiego, **w części dotyczącej:**

- a) § 7 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały - „Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa łódzkiego”, który przewiduje „*listę rezerwową zadań, którym nie udziela się dotacji*” jako element uchwały o udzieleniu dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach, oraz
- b) sformułowania zawartego w części IV załącznika nr 1 do załącznika do Uchwały, który określa wzór wniosku o udzielenie dotacji - o treści „*Uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu*”.

## Uzasadnienie

W dniu 23 stycznia 2025 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała nr X/123/25 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa łódzkiego. W podstawie prawnej uchwały zostały powołane: art. 14 ust.1 pkt 3 i art. 18 pkt 20 oraz art. 89 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz.566, 1907 i 1940) w związku z art. 81 ust.1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292) oraz art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, 1572, 1717, 1756 i 1907). W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele Samorządu Województwa Łódzkiego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło i zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków „W trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale”. Przez zasady udzielania dotacji należy rozumieć ogólne i generalne postanowienia określające komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także na jakie zadania może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpatrzenia wniosku oraz forma załatwienia wniosku (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 października 2019 r., sygn. I SA/Gd 782/19).

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wykonując swoje kompetencje w zakresie uchwalania aktu prawa miejscowego ma obowiązek uwzględniać treść normy ustawowej, zawierającej upoważnienie do podjęcia takiego aktu. Wskazać przy tym należy, że normy upoważniające do podjęcia aktu prawa miejscowego powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecnictwem sądów administracyjnych organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia i nie jest uprawniony do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2013 r., sygn. II GSK 299/12). Uchwała w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków jako akt prawa miejscowego zawiera przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym adresowane do podmiotów pozostających na zewnątrz struktury samorządu terytorialnego. W związku z powyższym regulacje zawarte w takiej uchwale powinny być formułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby nie budziły wątpliwości interpretacyjnych i ich stosowanie nie powodowało różnego traktowania adresatów tych regulacji.

W § 7 ust. 1 Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa łódzkiego, ujętego w załączniku do uchwały (dalej: Regulamin), zostało zawarte postanowienie o treści: „O udzieleniu dotacji decyduje Sejmik Województwa Łódzkiego w formie uchwały

określającej: 1) listę zabytków i nazwy zadań, na które przyznano dotację; 2) listę rezerwową zadań, którym nie udziela się dotacji”.

W ocenie Kolegium Izby przewidziane w § 7 ust. 1 pkt 2 Regulaminu wymaganie, by uchwała Sejmiku o udzieleniu dotacji określała „listę rezerwową zadań, którym nie udziela się dotacji”, nie mieści się w granicach upoważnienia organu stanowiącego, wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami.

Z analizowanej uchwały (§ 7 ust. 4 i 8 Regulaminu) wynika również, że zamieszczenie wniosków potencjalnych beneficjentów na liście rezerwowej nie przesądza o przyznaniu im dotacji. Sejmik Województwa Łódzkiego postanowił bowiem, że wnioski o udzielenie dotacji na realizację zadań, które uzyskały pozytywną ocenę formalną i merytoryczną w ramach konkursu, ale na które nie została przyznana dotacja będą wpisywane na listę rezerwową w kolejności wynikającej z przyznanej punktacji i będą rozpatrywane w przypadku rezygnacji z realizacji zadania przez beneficjentów, którym udzielono dotacji. W sytuacji wyboru wniosku z listy rezerwowej Sejmik Województwa Łódzkiego ma dokonać zmiany uchwały w sprawie udzielenia dotacji (§ 7 ust. 4). Jednocześnie zastrzeżono, że przy ustalaniu wysokości przyznawanych dotacji uwzględniana będzie kwota zaplanowana w budżecie województwa łódzkiego (§ 7 ust. 8). Z powyższego wynika, że w przypadku, gdy Sejmik Województwa Łódzkiego nie zwiększy w budżecie puli środków na dotacje w zakresie zabytków lub żaden z beneficjentów dotacji nie zrezygnuje z przyznanej dotacji, podmioty (zadania) umieszczone na liście rezerwowej nie otrzymają dotacji.

Przytoczony wcześniej przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi podstawę prawną do podjęcia dwojakiego rodzaju uchwał zastrzeżonych do kompetencji organu stanowiącego, tj. uchwały określającej zasady udzielania dotacji oraz uchwały o udzieleniu (przyznaniu) dotacji. Uchwała w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach jest aktem prawa miejscowego, natomiast uchwała o udzieleniu (przyznaniu) dotacji na takie prace przy konkretnych zabytkach jest aktem indywidualnym, w którym są wskazywane zabytki, zadania oraz beneficjenci dotacji przyznanych w oparciu o ustalone przez organ stanowiący zasady. Uchwała o udzieleniu (przyznaniu) dotacji jest podejmowana na podstawie uchwały określającej zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru. Zdaniem Kolegium Izby skoro organ stanowiący został upoważniony do określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach, to uchwałą następczą w stosunku do tejże uchwały może być wyłącznie uchwała o udzielonych (przyznanych) przez ten organ dotacjach, a nie uchwała określająca również zadania, którym nie udziela się dotacji. W konkluzji Kolegium Izby uznało, że z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie da się wywieść, iż w pojęciu „zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach” mieści się wprowadzenie wymagania, by uchwała o udzieleniu dotacji na prace przy konkretnych zabytkach wskazywała listę rezerwową zadań, którym nie udziela się dotacji.

Z przedstawionych powodów Kolegium Izby uznało, że o ile określenie przez Sejmik Województwa Łódzkiego procedury umożliwiającej ubieganie się o dotację dla wniosków, które w ramach ogłoszonego konkursu uzyskały pozytywną ocenę, ale z uwagi na wyczerpanie środków w budżecie nie otrzymały tej dotacji, mieści się w pojęciu „zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach”, o tyle określenie przez organ stanowiący

„listy rezerwowej zadań, którym nie udziela się dotacji” jako elementu uchwały o udzieleniu dotacji nie znajduje oparcia w art. 81 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W części IV załącznika Nr 1 do Regulaminu, który to załącznik określa wzór wniosku o udzielenie dotacji, poniżej tabeli pod nazwą „Kosztorys ze względu na źródło finansowania” Sejmik Województwa Łódzkiego wprowadził postanowienie o treści „Uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu”. Kolegium Izby uznało to postanowienie za niezrozumiałe dla adresata badanej uchwały. Regulacje zawarte w aktach prawa miejscowego muszą być formułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich adresat wiedział jakie konkretnie obowiązki są wymagane dla pozyskania dotacji (wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 września 2023 r., I SA/Łd 622/23). Natomiast regulacja ujęta we wzorze wniosku o udzielenie dotacji, przewidująca wskazanie przez wnioskodawcę uwag mogących mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu, budzi wątpliwości zarówno co do rodzaju uwag, jak i co do znaczenia takich uwag przy ocenie kosztorysu. Z uchwały nie wynika bowiem, czy dokonywana na podstawie zawartych przez wnioskodawcę uwag ocena kosztorysu będzie miała wpływ na ocenę samego wniosku o udzielenie dotacji, w tym na punktację tego wniosku. Niewątpliwie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w ramach upoważnienia udzielonego na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ma prawo określić w akcie prawa miejscowego zakres wymaganych od wnioskodawców informacji niezbędnych do otrzymania dotacji, jednakże w ocenie Kolegium Izby postanowienie zawarte w części IV załącznika Nr 1 do Regulaminu, który to załącznik określa wzór wniosku o udzielenie dotacji, narusza art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z § 6 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, gdyż nie zostało zrehabilitowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów uchwały wyrażało intencje Sejmiku Województwa Łódzkiego.

Wskazane wyżej naruszenia prawa w ocenie Kolegium Izby kwalifikują do stwierdzenia nieważności Uchwały nr X/123/25 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa łódzkiego, w części dotyczącej postanowień § 7 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały - Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa łódzkiego, oraz sformułowania zawartego w części IV załącznika nr 1 do Regulaminu, który to załącznik określa wzór wniosku o udzielenie dotacji, o treści „Uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu”.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium**

**Prezes RIO w Łodzi**

**Ryszard Paweł Krawczyk**