



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 15 grudnia 2025 r.

Poz. 4789

### **Uchwała Nr 153/p120/D/25**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku**

**z dnia 11 grudnia 2025 r.**

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2025 r. poz. 1684), art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1292), art. 5 i art. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. UE. L 119 s.1 z późn. zm.), dalej zwanego RODO, oraz § 115 w zw. z § 143 i § 120 w zw. z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XI/59/2025 Rady Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim z dnia 14 listopada 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków położonym na obszarze powiatu nowodworskiego

**orzeka nieważność badanej uchwały.**

### **UZASADNIENIE**

W dniu 21 listopada 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XI/59/2025 Rady Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim z dnia 14 listopada 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków położonym na obszarze powiatu nowodworskiego, zaś w dniu 11 grudnia 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustanowiła w ramach załącznika do uchwały, zasady udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków położonym w obszarze powiatu nowodworskiego.

W załączniku nr 1 do ww. uchwały Rady Powiatu, w § 4 zasad udzielania dotacji, m. innymi postanowiono:

*"1. Dotacja z budżetu Powiatu Nowodworskiego może być udzielona w wysokości **do 20% nakładów** koniecznych na wykonanie na prace konserwatorskich (pis. oryg.), restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków położonym na obszarze powiatu nowodworskiego, jednak nie więcej niż do wysokości zabezpieczonych środków finansowych w danym roku w budżecie Powiatu Nowodworskiego.*

*2. Jeżeli zabytek, o którym mowa w ust. 1, posiada wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową albo wymaga przeprowadzenia złożonych pod względem technologicznym prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, dotacja może być udzielona w wysokości **do 100% nakładów** koniecznych na wykonanie tych prac lub robót, jednak nie więcej niż do wysokości zabezpieczonych środków finansowych w danym roku w budżecie Powiatu Nowodworskiego.*

*3. W przypadku, jeżeli stan zachowania zabytku, o którym mowa w ust. 1 wymaga niezwłocznego podjęcia prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, dotacja może być również udzielona **do wysokości 100% nakładów** koniecznych na wykonanie tych prac lub robót, jednak nie więcej niż do wysokości zabezpieczonych środków finansowych w danym roku w budżecie Powiatu Nowodworskiego (...)"*

Kolegium tut. Izby uznało, że ustalenie przez Radę Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim jedynie maksymalnej granicy wysokości dotacji poprzez określenie, że wysokość dotacji może zostać udzielona "do 20% nakładów", „do 100% nakładów”, „do wysokości 100% nakładów” - "nie więcej niż do wysokości zabezpieczonych środków finansowych w danym roku w budżecie Powiatu Nowodworskiego"- nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach, o których mowa w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z przywołanym przepisem 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. W ocenie tut. Kolegium jednoznaczne określenie wysokości dotacji stanowi niezbędny element uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji.

Określenie wysokości dotacji w sposób ustalony w badanej uchwale jest natomiast nieprecyzyjne, gdyż wskazuje jedynie górną granicę wielkości dotacji, pozostawiając swobodę ustalenia kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu powiatu może oczekiwać. Brak ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie sfinansowana z dotacji, pozostawia dowolność organowi wykonawczemu w zakresie określenia wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Taki tok rozumowania potwierdzają wprost zapisy §5 ust. 12 załącznika do uchwały "Zarząd Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim oceni wnioski, a następnie przedłoży Radzie Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim propozycję odnośnie wnioskowanych dotacji".

Zdaniem Kolegium tut. Izby na podstawie przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami Rada Powiatu powinna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, przysługuje na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze powiatu. Rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych uprawnionych osób. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego

Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., wydanym w sprawie prowadzonej pod sygn. akt I GSK 169/21, w którym jednoznacznie stwierdzono, że organ uchwałodawczy *"już na etapie podejmowania uchwały w sprawie zasad udzielenia dotacji powinna była określić procentowy udział środków pochodzących z dotacji po to, aby potencjalny beneficjent dotacji wiedział, jakiej dotacji może się spodziewać, jeżeli jego wniosek o jej przyznanie zostanie rozpatrzony pozytywnie. Rokrocznie w budżecie gminy w planie wydatków powinna zostać również zaplanowana pula środków przeznaczanych na ten cel. Następnie Rada, w indywidualnej uchwale o przyznaniu dotacji wyłonionemu beneficjentowi, z uwzględnieniem zapisów zawartych w uchwale podjętej w oparciu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie oraz w uchwale budżetowej, winna jest określić konkretną kwotę dofinansowania. Innymi słowy, Rada Miejska, nie tyle zobowiązana była do określenia konkretnej kwoty dotacji, co winno nastąpić w uchwale indywidualnej o przyznaniu dotacji konkretnemu podmiotowi, lecz powinna była już na etapie uchwalania zasad udzielenia dotacji, w taki sposób określić jej wysokość, aby potencjalny beneficjent miał możliwość obliczenia dofinansowania do planowanej inwestycji. Bowiem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, określając kryteria, na podstawie których dokonuje wyboru dofinansowania, powinien również określić wysokość dotacji, o jaką może ubiegać się potencjalny beneficjent."*

**Istotne naruszenie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, z wyżej wskazanych przyczyn, stanowi samoistną przesłankę do orzeczenia nieważności badanej uchwały w całości, niezależnie od innych stwierdzonych naruszeń prawa.**

Analizując badaną uchwałę Kolegium Izby stwierdziło także, że w § 4 ust. 7 zasad udzielenia dotacji (...) stanowiących załącznik nr 1 do uchwały, Rada Powiatu postanowiła, jakie dokumenty należy załączyć do wniosku o udzielenie dotacji, tj.:

- "1) dokument potwierdzający tytuł prawny do zabytku;*
- 2) dokument potwierdzający sposób reprezentacji wnioskodawcy lub upoważnienie do reprezentowania wydane nie wcześniej niż 3 miesiące przed złożeniem wniosku - (oryginał lub kopia);*
- 3) decyzję o wpisie zabytku do rejestru zabytków lub zaświadczenie o dokonaniu wpisu do gminnej ewidencji zabytków;*
- 4) decyzję właściwego organu ochrony zabytków zezwalającej na przeprowadzenie prac lub robót przy zabytku;*
- 5) kosztorys przewidzianych prac lub robót;*
- 6) program prac konserwatorskich, projekt budowlany zatwierdzone przez organ ochrony zabytków;*
- 7) dokumentację fotograficzną zabytku;*
- 8) w przypadku, gdy wnioskodawcą jest przedsiębiorca do wniosku należy dołączyć zaświadczenia/oświadczenia oraz informacje, o których mowa w § 2 ust.2 i/lub 3 załącznika nr 1 do niniejszych zasad;*
- 9) klauzulę informacyjną o przetwarzaniu danych osobowych w Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim stanowiącą załącznik nr 3 do uchwały;*
- 10) informacje określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawionych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (tj.Dz.U. z 2024, poz. 40 ze zm.)."*

Z kolei w załączniku nr 2 do uchwały określono w układzie tabelarycznym, wzór wniosku, w którym wskazano w części oznaczonej literą G następujący "wykaz załączników do wniosku":

- "1) Dokument potwierdzający tytuł prawny do zabytku*

- 2) *Decyzja o wpisie zabytku do rejestru zabytków*
- 3) *Zaświadczenie o wpisie do gminnej ewidencji zabytków*
- 4) *Decyzja właściwego organu ochrony zabytków zezwalająca na przeprowadzenie prac lub robót przy zabytku*
- 5) *Kosztyorys przewidzianych prac lub robót*
- 6) *Program prac konserwatorskich lub projekt budowlany*
- 7) *Pozwolenie na budowę*
- 8) *Wyciąg z KRS lub inny dokument potwierdzający osobowość prawną*
- 9) *dokumentacja fotograficzna zabytku*
- 10) *W przypadku gdy wnioskodawcą jest przedsiębiorca do wniosku należy dołączyć zaświadczenia/oświadczenia oraz informacje, o których mowa w art. 30 ust.1 i lub pkt.2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawionych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis".*

W pierwszej kolejności Kolegium tut. Izby wskazuje, że postanowienia §4 ust. 7 załącznika nr 1 do uchwały oraz wzoru wniosku (załącznik nr 2), w części oznaczonej literą G, nie są ze sobą spójne. W załączniku nr 1 do uchwały nie przewidziano m. in. pozwolenia na budowę, wyciągu z KRS lub innego dokumentu potwierdzającego osobowość prawną, o których jest mowa w załączniku nr 2 części G do uchwały i odwrotnie - w załączniku nr 2 do uchwały w części G wymienia się np. wyciąg z KRS-u lub inny dokument potwierdzający osobowość prawną, o których nie ma wzmianki w załączniku nr 1.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku pragnie podkreślić, że badana uchwała jako akt prawa miejscowego winna zawierać uregulowania sformułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Zgodnie bowiem z § 6 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Przepis prawa miejscowego musi być zatem na tyle precyzyjny, aby wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., I SA/Op 37/09).

Tymczasem ww. postanowienia uchwały wprowadzają w błąd jej adresatów, co jest sprzeczne z cytowaną wyżej zasadą techniki prawodawczej, tym bardziej, że zgodnie z § 5 ust. 8 i 9 załącznika nr 1 do uchwały:

*"8. Nie przewiduje się możliwości uzupełniania wniosku.*

*9. Rozpatrzeniu podlegają jedynie wnioski kompletne i spełniające wymogi określone w § 4 ust. 7 załącznika".*

Organ nadzoru zauważa również, że nieprawidłowe jest wymaganie od wnioskodawcy złożenia oświadczenia, zamieszczonego w załączniku Nr 3 do badanej uchwały (stanowiącym klauzulę

informacyjną o przetwarzaniu danych osobowych w Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim), m. innymi o następującej treści:

*"(...) Wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych: nr kontaktowy w celach kontaktowych, zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. a) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (publ. Dz.Urz. UE L Nr 119, s.1)".*

W ocenie Kolegium tut. Izby treść cytowanego postanowienia narusza nie tylko art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, bowiem wykracza poza zakres kompetencji określonych w tym przepisie, ale także narusza art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 RODO.

Ze wskazanych przepisów RODO wynika, że dane osobowe muszą być m.in. przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą. Przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy - i w takim zakresie, w jakim - spełniony jest, co najmniej jeden z poniższych warunków:

a) osoba, której dane dotyczą wyraziła zgodę na przetwarzanie swoich danych osobowych w jednym lub większej liczbie określonych celów;

b) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą, lub do podjęcia działań na żądanie osoby, której dane dotyczą, przed zawarciem umowy;

c) przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze;

d) przetwarzanie jest niezbędne do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby fizycznej;

e) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi;

f) przetwarzanie jest niezbędne do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora lub przez stronę trzecią, z wyjątkiem sytuacji, w których nadrzędny charakter wobec tych interesów mają interesy lub podstawowe prawa i wolności osoby, której dane dotyczą, wymagające ochrony danych osobowych, w szczególności gdy osoba, której dane dotyczą, jest dzieckiem.

Powyższy przepis RODO wskazuje zgodę - jako jedną z kilku przesłanek zgodności z prawem przetwarzania danych osobowych. Zgoda jest jednak jednym z możliwych, ale nie jedynym warunkiem legalizującym przetwarzanie danych. Nie jest zatem zasadne pozyskiwanie oświadczenia o dobrowolności podawania wszystkich danych osobowych, gdy spełniony jest jeden z pozostałych warunków wskazanych w cytowanych powyżej przepisach, w tym gdy przetwarzanie danych osobowych jest niezbędne do wykonania umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą, lub do podjęcia działań na żądanie osoby, której dane dotyczą, przed zawarciem umowy.

Zgodnie z art. 4 pkt 11 ww. rozporządzenia: *Zgoda osoby, której dane dotyczą oznacza dobrowolne, konkretne, świadome i jednoznaczne okazanie woli, którym osoba, której dane dotyczą, w formie oświadczenia lub wyraźnego działania potwierdzającego, przyzwala na przetwarzanie dotyczących jej danych osobowych.* Tut. organ zwraca także uwagę na treść motywu 42 i 43 preambuły RODO, z których wynika, że:

*- Wyrażenia zgody nie należy uznawać za dobrowolne, jeżeli osoba, której dane dotyczą, nie ma rzeczywistego lub wolnego wyboru oraz nie może odmówić ani wycofać zgody bez niekorzystnych konsekwencji.*

- Aby zapewnić dobrowolność, zgoda nie powinna stanowić ważnej podstawy prawnej przetwarzania danych osobowych w szczególnej sytuacji, w której istnieje wyraźny brak równowagi między osobą, której dane dotyczą, a administratorem, w szczególności gdy administrator jest organem publicznym i dlatego jest mało prawdopodobne, by w tej konkretnej sytuacji zgodę wyrażono dobrowolnie we wszystkich przypadkach. Zgody nie uważa się za dobrowolną, jeżeli nie można jej wyrazić z osobna na różne operacje przetwarzania danych osobowych, mimo że w danym przypadku byłoby to stosowne, lub jeżeli od zgody uzależnione jest wykonanie umowy - w tym świadczenie usługi - mimo że do jej wykonania zgoda nie jest niezbędna.

Dobrowolność oznacza zatem sytuację, w których zgoda na przetwarzanie nie jest uzależniona od wykonania umowy czy świadczenia usług, a przetwarzanie danych osobowych nie jest niezbędne do wykonania tej umowy. Osobie wyrażającej zgodę należy zagwarantować rzeczywisty i wolny wybór w momencie jej udzielenia oraz brak niekorzystnych konsekwencji w momencie jej wycofania. Zamieszczony w treści wniosku zapis o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych, nie czyni zadość powyższemu kryteriom.

Ponadto żaden przepis ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w tym przepis art. 81 ust.1, nie stwarza dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego podstawy prawnej do określenia w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, żądania złożenia wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych.

Kolegium tut. Izby wskazuje także, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawę przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt II GSK 427/07, opubl. w CBOSA).

Dodatkowo Kolegium tut. Izby wskazuje, że w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2019 r. (sygn. akt I SA/Gd 1045/18) podkreślono, że: "Jeżeli prawo miałyby zostać w widoczny sposób zdeformowane, przez utrzymanie w mocy aktu prawa miejscowego niezgodnego z prawem, to wówczas należałoby uznać, że dochodzi do istotnego naruszenia prawa.". Z orzecznictwa sądowego wynika bowiem, że nieważność powoduje jedynie istotne naruszenie prawa, przy czym może zostać ona stwierdzona tylko wobec uchybień, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

W podsumowaniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku podkreśla, że realizując swoje kompetencje prawodawcze organ publiczny musi ściśle uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdza się, że "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 celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ samorządu

*terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia." (wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12).*

Kolegium tut. Izby stwierdza również, że w § 5 ust. 12, 13 i 14 załącznika nr 1 do uchwały Rada Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim postanowieniami o treści:

*"12. Zarząd Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim oceni wnioski, a następnie przedłoży Radzie Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim propozycję odnośnie wnioskowanych dotacji.*

*13. Rada Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim podejmuje uchwałę o udzieleniu dotacji.*

*14. Od decyzji Rady Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim nie przysługuje tryb odwoławczy."*

po raz kolejny przekroczyła granicę delegacji ustawowej określonej w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Powtórzyć jeszcze raz należy, że ze wskazanych wyżej przepisów wynika, iż to do kompetencji rady powiatu należy określenie wyłącznie zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków położonym na obszarze powiatu nowodworskiego.

Zdaniem organu nadzoru powyższe upoważnienie nie obejmuje zagadnień związanych z oceną wniosków czy z możliwością zaskarżenia rozstrzygnięć (niezależnie od formy tych czynności) zapadających w trakcie procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie dotacji, w tym dotyczących jej udzielenia lub odmowy udzielenia, gdyż są one regulowane przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej, w tym w szczególności przez przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.).

Po pierwsze - organ wykonawczy niezależnie od woli organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek przedłożyć projekty uchwał o udzieleniu dotacji konkretnym podmiotom. Powyższa kompetencja wynika wprost z treści art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym do zadań zarządu powiatu należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał. Po drugie - przepisy te nie uprawniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do nakładania w akcie prawa miejscowego dodatkowych obowiązków na zarząd powiatu w postaci oceny wniosków, która z kolei - zasadami udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku nie jest.

Dodatkowo, w ocenie tut. Kolegium, cytowane postanowienia uchwały w sprawie zasad udzielenia dotacji mogą także wprowadzać w błąd jej adresatów odnośnie przysługujących im środków zaskarżenia w ramach procedury udzielania dotacji celowej.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 5 października 2022 r. (sygn. akt I SA/Sz 324/22) „załatwienie sprawy z zakresu dotacji nie następuje formie decyzji administracyjnej, gdyż przepisy prawa nie przewidują w sposób jednoznaczny takiej formy prawnej dla jej załatwienia. Nie można domniemywać formy decyzji dla czynności poprzedzających zawarcie przez organ administracji umowy cywilnoprawnej (...).

*Uregulowanie zasad udzielania dotacji ustawodawca pozostawił organom samorządowym w drodze uchwały. Uchwała jako akt prawa miejscowego, jest usytuowana wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Stanowi zatem część systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej o charakterze wykonawczym. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 24 listopada 2010 r., II SA/Bd 1183/10, wyrok WSA we Wrocławiu z 27 lutego 2013 r. IV SA/Wr 715/12, )."*

Następnie ww. Sąd stwierdził, że: „czynność organu dotycząca zajęcia stanowiska w przedmiocie negatywnego zweryfikowania wniosku Strony o udzielenie dotacji (...) stanowi czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., a to oznacza, że przysługuje na nią skarga do sądu administracyjnego.

Powyższe stanowisko potwierdza również wykładnia celowościowa przepisu art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. Sąd wskazuje, że odmienna wykładnia niż zaprezentowana powyżej, prowadziłaby do pozostawienia poza jakąkolwiek kontrolą czynności dotyczących odmowy przyznania (a tym samym ze skorzystania) środków publicznych przez organy administracji na rzecz podmiotów niepublicznych, które w świetle ustawy spełniają wymogi do skorzystania z takich środków. Postanowienia przywołanego art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. rozszerzają kontrolę sądu administracyjnego poza sferę decyzji i postanowień, będących tradycyjnie przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej. Przepis ten umożliwia sądową kontrolę również takich działań administracji publicznej, które nie są podejmowane w sformalizowanych postępowaniach (jurysdykcyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym) zapewniających ich uczestnikom określone gwarancje procesowe, a dotyczą praw i obowiązków obywateli i innych podmiotów w sferze publicznoprawnej, w stosunkach z organami administracji publicznej. Ustawodawca niniejszym przepisem, zdaniem Sądu, dążył do jak najszerszego zapewnienia indywidualnym jednostkom, prawnej ochrony przed działaniami organów, które wymykają się wszelkiej innej kontroli.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę, że Konstytucja RP gwarantuje każdemu prawo do sądu (art. 45 Konstytucji). Sąd nie ma wątpliwości, że z uwagi na przysługujące prawo do sądu, Skarżąca powinna dysponować środkiem prawnym pozwalającym jej na wszczęcie skutecznego postępowania sądowego w przypadku, gdy jej wniosek nie został uwzględniony zgodnie z żądaniem. W świetle uregulowań uchwały, w przypadku negatywnego formalnego rozstrzygnięcia wniosku strony nie uzyskuje ona roszczenia o zawarcie umowy, nie może więc skutecznie wnieść powództwa przed sąd powszechny. Brak stosunku cywilnoprawnego wyklucza bowiem powstanie sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 K.p.c. W szczególności w stanie faktycznym, którego elementem jest negatywne rozstrzygnięcie wniosku, nie pojawia się możliwość wniesienia powództwa do sądu cywilnego w oparciu o art. 64 K.c., ani uwzględnienie przez sąd cywilny powództwa o ustalenie stosunku prawnego lub prawa, wniesionego na podstawie art. 189 K.p.c. (por. uchwała NSA z 24 maja 2012 r., sygn. II GSP 1/12). W sytuacji więc, gdy organ negatywnie rozpatrzy wniosek złożony na podstawie prawa miejscowego (uchwały), nie dochodzi do powstania stosunku cywilnoprawnego. Przyjęcie więc, że nie jest również dopuszczalna droga zaskarżenia negatywnego rozstrzygnięcia do sądu administracyjnego prowadziłoby faktycznie do naruszenia gwarantowanego stronie skarżącej przez Konstytucję RP prawa do sądu.”

Z wyżej wskazanych przyczyn nieprawidłowe jest określanie w uchwale podejmowanej na podstawie art. 81 ust. 1 powyższej ustawy regulacji w zakresie braku możliwości zaskarżenia czynności organu w postaci odmowy udzielenia dotacji.

Mając powyżej wskazane nieprawidłowości na uwadze, Kolegium tut. Izby, z powodu istotnego naruszenia prawa postanowiło jak w sentencji.

Dodatkowo, zdaniem Kolegium tut. Izby, niewłaściwie oznaczono załączniki określone jako wniosek o udzielenie dotacji celowej oraz klauzulę informacyjną o przetwarzaniu danych osobowych w Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim określając je jako załączniki, kolejno nr 2 i 3 do uchwały NR XI/59/2025 Rady Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim z dnia 14 listopada 2025 r., podczas gdy nie zostały one wymienione w części normatywnej przywołanej uchwały. Zostały natomiast przywołane jako załączniki w załączniku nr 1, oznaczone jako nr 2 i 3 do uchwały. Zdaniem Kolegium tut. Izby, skoro wymieniono je w załączniku, a nie w części normatywnej uchwały, powinny być załącznikami kolejno nr 1 i 2 do załącznika nr 1 tej uchwały. Taka praktyka narusza wprost zasady techniki prawodawczej określone w § 29 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki

prawodawczej", gdzie ustawodawca określa, że: "(...) odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy" a "w załącznikach do ustawy zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym". Przytoczone normy, zgodnie z brzmieniem działu VII w rozporządzenia, mają zastosowanie, zgodnie z brzmieniem działu VII, do aktów prawa miejscowego.

Ponadto, w załączniku nr 2 do uchwały - stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji celowej przyjęto oznaczenie dużymi literami alfabetu poszczególnych frakcji. Tekst znajdujący się pod ostatnią tabelą - strona 4 załącznika nr 2 do uchwały rozpoczynający się od słów "*W przypadku otrzymania dotacji zobowiązuję się (...)*" ewidentnie wskazuje na kolejną frakcję, która przy przyjętym oznakowaniu systemowym winna zostać wyodrębniona i oznaczona kolejną wielką literą alfabetu - H.

Kolegium tut. Izby zwraca również uwagę na liczne błędy językowe, tzw. literówki, wadliwą odmianę wyrazów, używanie zwrotów spoza definicji ustawowych. Mogą one dodatkowo potęgować wątpliwości interpretacyjne dla samego organu dotującego, jak również adresata normy prawnej, a tym samym podważać zaufanie, jak również godzić w powagę organu administracji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

**Luiza Budner - Iwanicka**

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku