

UCHWAŁA NR 247/2025
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w ZIELONEJ GÓRZE
z dnia 23 października 2025 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XXIV/155/25 Rady Miejskiej w Nowej Soli z dnia 25 września 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność § 6 ust. 1 w zakresie słów cyt.: „w szczególności”, z powodu istotnego naruszenia § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).**

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Nowej Soli podjęła w dniu 25 września 2025 r. uchwałę Nr XXIV/155/25 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 9 października 2025 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach. Jak stanowi art. 7 ust. 1 pkt 9 ww. ustawy do zadań własnych gminy należą sprawy kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub ujętego w gminnej ewidencji zabytków jest 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), zgodnie z którym 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.

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż ma charakter generalny i abstrakcyjny oraz jest skierowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Na podstawie art. 40 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym - gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, ale tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Wyżej wymieniona uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w dniu 20 października 2025 r. pod poz. 2285.

Działając w oparciu o dyspozycje zawarte w wyżej wymienionych przepisach, Rada Miejska w Nowej Soli podjęła wskazaną wyżej uchwałę podlegającą badaniu.

Podejmując uchwałę Nr XXIV/155/25 Rada Miejska posłużyła się zwrotem niedookreślonym, pozostawiającym niedopuszczalny luz interpretacyjny.

W § 6 ust. 1 uchwały zapisano, że cyt.: „*Przy rozpatrywaniu wniosku o przyznanie dotacji uwzględnia się w szczególności: 1) merytoryczną wartość złożonego wniosku; 2) wartość historyczną oraz stan techniczny zabytku; 3) możliwości finansowe gminy; 4) udział środków własnych podmiotu ubiegającego się o dotację.*”

Kolegium Izby wskazuje, że takie zapisy uchwały są nieprawidłowe i stanowią istotne naruszenie prawa. Sformułowanie „w szczególności” stanowi otwarty katalog kryteriów branych pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosku o przyznanie dotacji, który nie jest, w momencie ubiegania się o te środki znany wnioskodawcy. Taki zapis pozostawia dowolność w jego ustaleniu przez organ wykonawczy, nie jest dokładny, jego określenie może budzić wątpliwości. Kryteria rozpatrywania wniosków nie zostały dookreślone w pozostałych zapisach badanej uchwały.

Zacytowany powyżej zapis nie zawiera precyzyjnego określenia przedmiotu regulacji, który objąć ma badana uchwała, co jest niezgodne z § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Kolegium Izby wskazuje, że w myśl § 6 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Regulacja § 6 „Zasad techniki prawodawczej” formułuje trzy dyrektywy redagowania przepisów prawnych, tj.:

- 1) precyzji tekstu prawnego,
- 2) komunikatywności tekstu prawnego dla jego adresatów,
- 3) adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy.

Z powyższych zasad wynika, iż przepisy prawa redagować należy w sposób jednoznaczny, tak aby wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone, a także określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej. Ponadto, tekst przepisu aktu prawnego powinien być tak skonstruowany, by dla jego przeciętnego adresata był zrozumiały, tj. aby odczytywał on z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej jego autor. Z kolei, zasada adekwatności oznacza, że tekst aktu prawnego powinien być tak zredagowany, by dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy.

Na podstawie § 143 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do ww. rozporządzenia, reguły wyrażone w ich § 6 i § 2 i należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób nieprecyzyjny i niejednoznaczny, budzący wątpliwości interpretacyjne, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością tak zredagowanych przepisów uchwały. Przepisy gminne powinny przestrzegać podstawowych zasad techniki prawodawczej, a w szczególności określać wyraźnie zakres stosunków normowanych aktem i używać w nich określeń jasnych,

związanych i ścisłych. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 22 czerwca 2009 r. - sygn. akt II OSK 1022/08, LEX nr 561898) stanowienie przepisów prawa, w których używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiające dowolną interpretację uznać należy za naruszające zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa. Nakaz respektowania przez organy prawodawcze norm poprawnej legislacji wynika z zawartej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) zasady demokratycznego państwa prawnego. Ponadto - zgodnie z zasadami techniki prawodawczej akt prawny powinien być tak skonstruowany, aby obejmować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny (por. § 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej), na co zwraca uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22 listopada 2012 r. wydanym w sprawie o sygn. III SA/Wa 714/12 (LEX nr 1709647).

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzeka, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, służy Gminie prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem Kolegium Izby, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

**Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajączkowski**