

Małgorzata Ofiarska

Uniwersytet Szczeciński

ORCID: 0000-0001-5311-0201

malgorzata.ofiarska@usz.edu.pl

Ustalanie zasad udzielania dotacji przez sejmiki województw na prace przy zabytkach – refleksje na tle uchwał podjętych w latach 2020–2025

Wstęp

Katalog zadań samorządu województwa obejmuje m.in. ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami¹ w zakresie określonym w odrębnej ustawie². Wykonywanie tego zadania następuje w kilku wymiarach: programowym, planistycznym oraz finansowym. W opracowaniu oceniono regulacje prawne dotyczące istoty, zakresu i sposobu realizacji przez samorząd województwa dotowania ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Finansowy aspekt zadań samorządu województwa w tej sferze jest szerszy, co wynika z art. 71 ust. 2 u.o.z., art. 73 u.o.z., art. 81 u.o.z. oraz art. 82 u.o.z. Pierwszy z tych przepisów określa, że zadaniem własnym jednostki samorządu terytorialnego jest sprawowanie opieki nad zabytkami, w tym finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, do którego tytuł prawny (wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego) posiada taka jednostka. Według art. 73 u.o.z. jednostka samorządu terytorialnego może ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie wyżej wymienionych prac i robót. Po uzyskaniu tego wsparcia samorząd województwa staje się beneficjentem środków przeznaczonych na określone cele. Odmienną rolę samorządu województwa normują

¹ Zadanie to wymieniono w art. 14 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 720), dalej jako u.s.w.

² Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1292 z późn. zm.), dalej jako u.o.z.

art. 81 i art. 82 u.o.z. Dotacje na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku mogą być udzielane z budżetu samorządu województwa według zasad ustalonych w uchwale sejmiku województwa. W takiej sytuacji jednostka samorządu terytorialnego udziela wsparcia jako donator, a prawo ubiegania się o dotacje przysługuje różnym podmiotom.

Badaniami objęto regulacje prawne dotyczące ustalania przez sejmik województwa zasad udzielania dotacji w aspektach podmiotowym i przedmiotowym na prace przy zabytkach. Głównym celem opracowania jest ocena jakości regulacji ustawowych oraz zawartych w uchwałach sejmików województw, określających ramowe zasady udzielania takich dotacji. Kwerenda dotyczy lat 2020–2025, ponieważ w tym okresie podjęto dwanaście nowych uchwał w takich sprawach. W pozostałych czterech przypadkach obowiązują uchwały przyjęte w latach 2010–2019. W oparciu o postanowienia tych uchwał przeprowadza się konkursy wniosków składanych przez podmioty zainteresowane otrzymaniem dotacji. Uchwały takie są aktami prawa miejscowego, natomiast uchwały w sprawie udzielenia dotacji konkretnemu podmiotowi wraz ze wskazaniem dotowanego zadania mają charakter wykonawczy wobec ww. uchwał. Środki na dotacje planowane są w uchwale budżetowej podejmowanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego³.

W opracowaniu poddano weryfikacji hipotezę o stosowaniu przez poszczególne sejmiki województw schematycznego układu treści uchwał ramowych w odniesieniu do beneficjentów dotacji, przeznaczenia wsparcia oraz procedur jego udzielania. Podjęto także próbę identyfikacji powodów różnicowanego uregulowania w tych uchwałach maksymalnych kwot dotacji oraz zamieszczania w nich innych elementów treści pod kątem ich dopuszczalności w świetle ustawowych granic upoważnienia do wydawania tych aktów prawnych. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną oraz uzupełniająco analizę dorobku orzeczniczego sądów i regionalnych izb obrachunkowych do konfrontacji z przepisami ustawy i uchwał sejmików województw, regulującymi zasady i procedurę udzielania dotacji na prace przy zabytkach.

Istota i zakres postanowień art. 81 ust. 1 u.o.z.

Podmiot uprawniony do określenia zasad finansowego wsparcia oraz formę przekazania środków i ich przeznaczenie uregulowano w art. 81 ust. 1 u.o.z. Na jego podstawie uprawniono sejmik województwa do podjęcia uchwały

³ R. Mazur, A. Talik, *Udzielanie dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami w świetle orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 12, s. 48–49.

określającej zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Według cytowanego przepisu formą udzielanego wsparcia może być tylko dotacja przeznaczona na określone rodzaje prac i robót przy zabytku ujętym w rejestrze lub ewidencji. Zasady określone w uchwale sejmiku województwa powinny zawierać się w granicach ustalonych przez ustawodawcę.

Wpis do rejestru to zgodnie z art. 7 u.o.z. jedna z form ochrony zabytków związana z nadzorem konserwatorskim. Dokonywany jest na podstawie decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków o charakterze władczym, natomiast sam wpis jest czynnością materialno-techniczną⁴. Rejestr prowadzi wojewódzki konserwator zabytków z podziałem na zabytki nieruchome, ruchome oraz archeologiczne. Określony obiekt można wpisać do rejestru zabytków wtedy, gdy wyróżnia się on wartościami historycznymi, przestrzennymi i naukowymi na tle innych dawnych obiektów⁵. Ujęcie zabytku w rejestrze znacząco ogranicza sposób korzystania z niego oraz kształtuje zakres obowiązku sprawowania nad nim opieki. Bez pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków nie jest dopuszczalne m.in. prowadzenie jakichkolwiek robót budowlanych, a także prac konserwatorskich czy restauratorskich przy zabytku⁶.

Według art. 22 ust. 4 i 5 u.o.z. do zakresu obowiązków wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy prowadzenie gminnej ewidencji zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy. Ujmuje się w niej zabytki nieruchome wpisane do rejestru, inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków, prowadzonej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, a także wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. W doktrynie postuluje się zmianę art. 7 u.o.z. poprzez dodanie w nim gminnej ewidencji jako formy ochrony zabytków i doprowadzenie w ten sposób do wzmocnienia rangi prawnej tej ewidencji oraz zwiększenia skuteczności ochrony zabytków⁷. W art. 7 u.o.z. nie wymieniono tej ewidencji jako prawnej formy ochrony zabytków, ale można ją traktować jako formę ochrony faktyczną i nienazwaną⁸ lub środek wstępnej ochrony

⁴ K. Zalasńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 232.

⁵ Wyroki NSA: z 21 lutego 2024 r., sygn. akt II OSK 1269/21, Lex nr 3705275 i z 3 listopada 2022 r., sygn. akt II OSK 3456/19, Lex nr 3564435.

⁶ R. Suwaj, *Pozwolenie konserwatorskie i jego obowiązywanie w czasie*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 6, s. 5.

⁷ A. Jakubowski, *Skutki prawne wpisu do gminnej ewidencji zabytków*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 1, s. 77.

⁸ H. Izdebski, *Gminna ewidencja zabytków po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 7–8, s. 102.

zabytków⁹. Po wpisie określonej nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków zostaje ona objęta konserwatorską kontrolą w zakresie sposobu korzystania przez jej posiadacza¹⁰.

Z przepisów ustawy wynika, że zabytkami są wszystkie ruchomości i nieruchomości posiadające cechy wskazane w legalnej definicji zabytku niezależnie od ich wpisania do rejestru lub ewidencji zabytków¹¹. W myśl art. 3 pkt 1 u.o.z. zabytkiem jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. W świetle postanowień art. 81 ust. 1 u.o.z. ograniczenie się do tych cech posiadanych przez rzecz ruchomą lub nieruchomość nie stanowi wystarczającej przesłanki do ewentualnego udzielenia dotacji z budżetu samorządu województwa na dofinansowanie wykonywanych przy nich prac i robót. Warunkiem *sine qua non* jest to, aby była ona wpisana do rejestru lub ewidencji zabytków.

W art. 81 oraz art. 82 u.o.z. posłużono się terminem „dotacja”, ale bez dookreślenia jednoznacznie wskazującego na kategorię dotacji. Przeznaczenie środków przekazywanych w tej formie na wymienione w przepisie ustawy rodzaje prac i robót (cele) uzasadnia twierdzenie, że intencją ustawodawcy było posłużenie się dotacją celową zdefiniowaną w art. 127 ustawy o finansach publicznych¹². Dotacją celową są środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie określonych zadań. Służy ona realizacji zadania publicznego przekazanego jej beneficjentowi, a nie współfinansowaniu działalności podmiotu wykonującemu to zadanie, co jest typowe dla dotacji podmiotowej¹³. Określenie rodzajów prac i robót przy zabytkach, na które może być udzielona dotacja z budżetu samorządu województwa wskazuje na to, że pracodawca przypisuje jej funkcję wsparcia o charakterze celowym¹⁴.

W formie dotacji udzielanej z budżetu samorządu województwa, według zasad określonych w uchwale jego organu stanowiącego, podjętej na podstawie art. 81 ust. 1 u.o.z., mogą być wspierane prace konserwatorskie, restauratorskie

⁹ Wyrok NSA z 28 maja 2025 r., sygn. akt II OSK 2505/22, Lex nr 3900731.

¹⁰ M. Jackowska, *Procedura ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków w świetle art. 6 EKPC*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 10, s. 93; A. Michalak, *Gminna ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomych*, „Przegląd Legislacyjny” 2018, nr 4, s. 41.

¹¹ K. Zalaszińska, *Decentralizacja w systemie ochrony zabytków – niewykorzystana szansa?*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 6, s. 13.

¹² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1483 z późn. zm.), dalej jako u.f.p.

¹³ Wyrok NSA z 22 marca 2017 r., sygn. akt II GSK 1673/15, Lex nr 2391811.

¹⁴ A. Michalec-Dziedzic, *Dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na ochronę zabytków*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2022, nr 3, s. 31.

lub roboty budowlane przy zabytku. Wspólną ich cechą jest ingerencja w materię zabytkową, ale w zróżnicowanym stopniu¹⁵. Wymienione prace zdefiniowano w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, natomiast zakres pojęcia „roboty budowlane” regulują przepisy prawa budowlanego¹⁶. Według art. 3 pkt 6 u.o.z. pracami konserwatorskimi są działania mające na celu zabezpieczenie i utrwalenie substancji zabytku, zahamowanie procesów jego destrukcji oraz dokumentowanie tych działań. Prace konserwatorskie obejmują zarówno czynności o charakterze doraźnym, jak i typowe działania prowadzone w celu zachowania zabytku w stanie niepogorszonym¹⁷. Istotą prac restauratorskich, wskazaną w art. 3 pkt 7 u.o.z., są działania mające na celu wyeksponowanie wartości artystycznych i estetycznych zabytku, a w razie potrzeby także uzupełnienie lub odtworzenie jego części (tzn. przeprowadzenie rekonstrukcji niezbędnej do osiągnięcia celu prac restauracyjnych¹⁸), oraz dokumentowanie tych działań. W definicji prac konserwatorskich i restauratorskich wyeksponowano ich cel, natomiast nie wskazano na czym one polegają¹⁹.

Zgodnie z art. 3 pkt 7 u.p.b. pojęcie „roboty budowlane” to zbiorcza kategoria obejmująca budowę, przebudowę, remont (pojęcia te zdefiniowano w ustawie), montaż oraz rozbiórkę (określenia te nie mają legalnych definicji) obiektu budowlanego. Według art. 3 pkt 6 u.p.b. budową jest wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także jego odbudowa, rozbudowa lub nadbudowa. Sposób rozumienia terminu „przebudowa” wskazano w art. 3 pkt 7a u.p.b. Polega ona na wykonywaniu robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość lub liczba kondygnacji. Po przebudowie nie zmienia się bryła obiektu budowlanego. Efektem rozbudowy jest powiększenie, rozszerzenie budowli, obszaru już zabudowanego, dobudowanie nowych elementów. Rozbudowa prowadzi do zmiany charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego oprócz jego wysokości²⁰. W wyniku „odbudowy” powstaje nowy obiekt budowlany w miejscu

¹⁵ M. Korpała, *Prace konserwatorskie a klasyfikacja zabytków*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego” 2016, nr 2, s. 68; P. Molski, *Przekształcenia zabytkowych obiektów – próba kodyfikacji*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego” 2021, nr 11, s. 24, DOI: 10.35784/odk.2767.

¹⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 524 ze zm.), dalej jako u.p.b.

¹⁷ P. Ślęzak, *Dzielo konserwatorskie w świetle prawa autorskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2023, nr 4, s. 8.

¹⁸ W. Kowalski, *Prawne aspekty rekonstrukcji dziedzictwa kulturowego*, „Santander Art and Culture Law Review” 2019, nr 1(5), s. 31, DOI: 10.4467/2450050XSNR.19.002.10803.

¹⁹ Wyrok NSA z 5 grudnia 2013 r., sygn. akt I FSK 1750/12, Lex nr 1404055.

²⁰ Wyrok WSA w Kielcach z 7 lipca 2025 r., sygn. akt II SA/Ke 261/25, Lex nr 3895493; wyrok WSA w Gliwicach z 24 kwietnia 2025 r., sygn. akt II SA/Gl 122/25, Lex nr 3856732.

istniejącego wcześniej obiektu, który uległ całkowitemu lub częściowemu zniszczeniu, bądź rozebraniu²¹. Nadbudowa polega na powiększeniu istniejącego obiektu budowlanego poprzez zwiększenie jego wysokości z zachowaniem tej samej powierzchni zabudowanej²².

Według art. 3 pkt 8 u.p.b. remontem jest wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych w celu odtworzenia stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym można stosować wyroby budowlane inne od użytych w stanie pierwotnym. Przy remoncie zachowane są dotychczasowe parametry obiektu budowlanego²³, a celem robót jest naprawa, wymiana lub odnowienie niektórych elementów niezbędnych do utrzymania obiektu w odpowiednim stanie technicznym²⁴. W u.p.b. wielokrotnie posłużono się określeniami „montaż” i „rozbiórka”, ale ich nie zdefiniowano. W judykaturze montaż opisywany jest jako metoda realizacji obiektów budowlanych²⁵, w efekcie której niezależnie od siebie istniejące części po ich połączeniu stają się nową całością²⁶. Termin „rozbiórka” oznacza prace polegające na likwidacji skutków budowy, czyli usunięciu obiektu z miejsca jego wybudowania i zakończenia jego bytu fizycznego²⁷.

Reasumując, art. 81 ust. 1 u.o.z. jest najważniejszą szczegółową podstawą prawną, uprawniającą sejmik województwa do podjęcia uchwały określającej zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Przedmiotowe granice tego wsparcia wyznaczono rodzajami i sposobem rozumienia prac i robót przy zabytku. Niezbędnym warunkiem, bez spełnienia którego nie można udzielić dotacji, jest wpisanie zabytku do rejestru lub ewidencji gminnej. W badanych uchwałach przywołano także inne ustawowe upoważnienia, ale mają one charakter ogólny, np. art. 18 pkt 20 u.s.w., według którego do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami. Przepis ten nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do wydania uchwały, ponieważ nie zawiera żadnych określeń dotyczących materii mającej być przedmiotem regulacji. Może być stosowany tylko wraz z przepisem odrębnej ustawy wyznaczającym podmiotowo-przedmiotowe ramy dla unormowań zamieszczanych w uchwale sejmiku województwa. Niezbędne w tym zakresie elementy treści zawiera art. 81 ust. 1 u.o.z.

²¹ Wyrok NSA z 26 stycznia 2023 r., sygn. akt II OSK 226/20, Lex nr 3508218.

²² Wyrok NSA z 10 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1750/15, Lex nr 2273223.

²³ Wyrok NSA z 23 września 2025 r., sygn. akt II OSK 717/23, Lex nr 4025460.

²⁴ Wyrok NSA z 20 maja 2021 r., sygn. akt II OSK 2375/18, Lex nr 3218931.

²⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z 11 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 255/19, Lex nr 2688677.

²⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 7 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Gl 1139/21, Lex nr 3338392; wyrok WSA w Opolu z 13 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Op 95/08, Lex nr 505871.

²⁷ Wyrok NSA z 28 stycznia 2025 r., sygn. akt II OSK 384/24, Lex nr 3853237; wyrok NSA z 25 maja 2021 r., sygn. akt II OSK 2456/18, Lex nr 3279781.

Standardowe ustalenia zamieszczane w uchwałach sejmików województw

W ustalonych zasadach dotowania prac i robót przy zabytkach sejmiki województw w podobny sposób unormowały kwestie dotyczące beneficjentów dotacji, przeznaczenia wsparcia finansowego oraz procedury jego udzielania. We wszystkich zbadanych uchwałach jednoznacznie określono, że dofinansowanie może dotyczyć tylko zabytków znajdujących się na obszarze danego województwa.

Z reguły beneficjentów dotacji wskazywano kategorialnie, tzn. jako osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne (w tym prowadzące działalność gospodarczą, dla których dotacja byłaby pomocą *de minimis*), posiadające tytuł prawny do zabytku²⁸. Niekiedy krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotacje określano bardzo ogólnie, stwierdzając, że może to być każdy legitymujący się tytułem prawnym do zabytku²⁹.

We wszystkich badanych uchwałach wyznaczono maksymalne granice prac i robót (konserwatorskie, restauratorskie, budowlane), które można dotować z budżetu samorządu województwa. Respektowano w ten sposób zakres dopuszczalnego wsparcia finansowego wyznaczony w art. 81 ust. 1 u.o.z. W większości uchwał zamieszczono odniesienie do katalogu prac i robót sformułowanego w art. 77 u.o.z. lub, co należy ocenić jako zbędne z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej, w niektórych uchwałach powtórzono siedemnaście rodzajów prac i robót wymienionych ww. przepisie ustawy. Odesłania do art. 77 u.o.z. zamieszczono w uchwałach głównie w celu określenia tzw. nakładów koniecznych do wykonania prac przy zabytku. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może ograniczyć ani kręgu podmiotów uprawnionych do dotacji, ani modyfikować ustawowego przedmiotowego zakresu prac przy zabytku³⁰.

Szczegółowe postanowienia uchwał dotyczą trybu naboru wniosków o dotacje, kryteriów ich kwalifikacji, zasad przyznawania i udzielania dotacji oraz ich rozliczania. Ustawowa delegacja do wydania rzeczonych uchwał nie zawiera jednak upoważnienia do uregulowania w drodze aktu prawa

²⁸ Np. uchwała nr LIII/757/2023 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 11 grudnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków (Dz. Urz. z 2023 r., poz. 7770).

²⁹ Uchwała nr 15/22 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze województwa mazowieckiego (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2022 r., poz. 2297 z późn. zm.).

³⁰ K. Sawicka, *Wydatki z budżetu gminy w formie dotacji. Zagadnienia prawnofinansowe*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, nr 80, s. 159.

miejscowego trybu i zasad rozliczania dotacji celowej udzielonej na prace i roboty przy zabytku³¹. Tylko incydentalnie organy nadzoru dyskwalifikowały takie ustalenia zamieszczane w uchwałach sejmików województw.

Przepisy proceduralne z reguły dotyczą: corocznego ogłaszania przez zarząd województwa w formie uchwały naboru wniosków o dotacje celowe, niezbędnych elementów treści wniosku i innych załączanych do niego dokumentów, ograniczenia do jednego składanego wniosku w danym naborze i obejmującego tylko jeden zabytek (nie przewiduje się możliwości ujęcia we wniosku różnych zabytków). Szczegółowo określone są kryteria formalne weryfikacji złożonych wniosków (w tym dotrzymanie wyznaczonego terminu ich złożenia, posiadanie stosownych pozwoleń na prace przy zabytku, poprawność przygotowanego kosztorysu prac) oraz merytoryczne, którymi powinna kierować się komisja oceniająca powołana przez zarząd województwa (np. znaczeniem zabytku dla dziedzictwa kulturowego, stanem jego zagrożenia, dostępnością zabytku dla społeczeństwa, wartością zaangażowania finansowego podmiotu występującego o dotację). Opinie komisji mają charakter doradczy i powinny zapewniać realizację zasady jawności procedur przyznawania dotacji.

W zasadach udzielania dotacji ustalono, że po weryfikacji wniosków przez komisję oceniającą decyzję o ich udzieleniu podejmuje sejmik województwa, w formie uchwały, na wniosek zarządu województwa. W uchwale określa się podmioty, którym udzielono dotacji, nazwy dotowanych zadań oraz kwoty przyznanych dotacji. Konkretnie rozstrzygnięcia zamieszczone w uchwale są podstawą do zawierania umów z beneficjentami dotacji. Zastrzega się jednak, że nie można podpisać umowy z beneficjentem, który nie rozliczył dotacji udzielonych we wcześniejszych naborach. Przewidywane są także procedury uproszczone udzielania wsparcia, tj. z pominięciem trybu naboru wniosków w przypadku zaistnienia katastrofy budowlanej udokumentowanej przez właściwy organ nadzoru budowlanego.

Wykazy beneficjentów, wysokość przyznanych dotacji oraz zakres dotowanych prac są podawane do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronach internetowych urzędów marszałkowskich. Beneficjentów dotacji zobowiązuje się do zamieszczania we wszystkich materiałach informacyjnych i promocyjnych oraz w kontaktach z mediami informacji o otrzymanej dotacji, a także do lokowania w widocznych miejscach przy zabytkach tablic informacyjnych o dofinansowaniu prac przy tych obiektach.

³¹ K. Sawicka, *Akty prawa miejscowego w sprawie dotacji udzielanych z budżetu jednostkom samorządu terytorialnego jako przedmiot nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] R.P. Krawczyk, M. Stec (red.), *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola. XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*, Warszawa 2013, s. 188.

Niekonwencjonalne elementy treści uchwał sejmików województw

W niektórych uchwałach zamieszczono postanowienia o priorytetowym traktowaniu określonych prac i robót przy zabytkach posiadających istotne znaczenie historyczne, artystyczne, kulturowe, naukowe lub będących w złym stanie technicznym³². Nie określono jednak rodzajów i sposobów stosowania tych priorytetów. Niekiedy wyznaczano zasadniczy cel, który powinien być osiągnięty poprzez udzielanie dotacji, np. poprawę stanu zachowania dziedzictwa kulturowego w województwie i promowanie jego walorów wśród mieszkańców oraz udostępnianie zabytków społeczeństwu³³. Względnie często w zbadanych uchwałach używano nieprecyzyjnych wyrażań w konstruowaniu kryteriów oceny wniosków o dotacje, np. „zabytek posiada wyjątkową wartość historyczną, artystyczną, naukową lub sakralną” lub „zabytek posiada istotne znaczenie dla dziedzictwa kulturowego województwa”. Wyjątkowość oraz istotność to określenia, które mogą być rozumiane w różny sposób zależnie od kontekstu sytuacji.

Maksymalną wysokość dotacji określano nieidentycznie, jednak najczęściej jako jej udział w kosztach koniecznych prac i robót, np. 70% ich wartości³⁴. W tym zakresie stosowano również złożone rozwiązania, tzn. przyjmowano maksymalny 50% udział dotacji w kosztach prac i robót przy zabytku, ale z zastrzeżeniem minimalnej i maksymalnej kwoty wsparcia przy zabytku ruchomym np. od 10 000 zł do 100 000 zł, a przy zabytku nieruchomym od 10 000 zł do 300 000 zł³⁵. Przyjęto również dwie maksymalne kwoty, tj. do 300 000 zł dla ogółu zabytków albo do 500 000 zł w przypadku konieczności niezwłocznego podjęcia prac interwencyjnych przy zabytkach zagrożonych skutkami klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej³⁶.

³² Uchwała nr XXII/554/25 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, znajdujących się na obszarze województwa dolnośląskiego (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2025 r., poz. 5068).

³³ 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 (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2025 r., poz. 850).

³⁴ Uchwała nr LXII/641/2024 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnych ewidencjach zabytków, znajdujących się na obszarze województwa opolskiego (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2024 r., poz. 767).

³⁵ Uchwała nr XXIII/374/25 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie określenia zasad i kryteriów udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze województwa podkarpackiego (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2025 r., poz. 5328).

³⁶ Uchwała nr 78/VII/24 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 30 września 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub

W większości uchwał dopuszczono 100% udział dotacji w kosztach prac i robót przy zabytkach, o ile ich wykonywanie determinują: wyjątkowa wartość historyczna, artystyczna lub naukowa zabytku, złożone pod względem technologicznym prace, inne nadzwyczajne okoliczności o charakterze losowym warunkujące niezwłoczne podjęcie działań interwencyjnych w celu zachowania zabytku³⁷.

W jednej z uchwał nie ustalono jakiegokolwiek (minimalnej i maksymalnej) relacji dotacji do kosztów prac i robót przy zabytku. Określono natomiast, że środki finansowe przeznaczone na dotacje planowane są w uchwale budżetowej na dany rok, a wysokość udzielanej dotacji wynika z art. 81 ust. 2 i art. 82 u.o.z., czyli nawet do 100% niezbędnych nakładów. Nie oznacza to jednak możliwości pokrywania dotacją w każdym przypadku wszystkich kosztów prac realizowanych przy zabytku. Maksymalna i minimalna kwota dotacji, o jaką można się ubiegać na jedno zadanie w danym roku, jest każdorazowo podawana w publicznym ogłoszeniu o naborze wniosków³⁸.

Zakwestionowane przez organy nadzoru postanowienia uchwał sejmików województw

Uchwały w sprawach zasad udzielania dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego podlegają nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych³⁹, w tym pod względem przestrzegania granic upoważnienia z art. 81 ust. 1 u.o.z. W świetle tego standardu uznano za nielegalne przepisy uchwały ograniczające udzielanie dotacji na prace i roboty tylko przy zabytkach dostępnych publicznie, wykluczające wnioskodawcę z możliwości ubiegania się o kolejną dotację w okresie obowiązywania już zawartej umowy dotacyjnej, a także kreujące elementy treści tej umowy, którą zgodnie z art. 250 u.f.p. zawiera organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego⁴⁰.

roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze województwa pomorskiego (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2024 r., poz. 4276).

³⁷ Uchwała nr LV/868/2023 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 25 września 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, znajdującym się na terenie województwa podlaskiego (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2023 r., poz. 4944 ze zm.).

³⁸ Uchwała nr XLVIII/570/23 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie określenia trybu i zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane, przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze województwa zachodniopomorskiego (t.j. Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2025 r., poz. 5969).

³⁹ Por. art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2025 r., poz. 7).

⁴⁰ Uchwała nr XXII/79/2021 Kolegium RIO w Bydgoszczy z dnia 21 września 2021 r. w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr XXXV/508/21 Sejmiku Województwa Kujawsko-

Zamieszczenie w uchwale sejmiku województwa postanowień określających zasady i tryb zaliczania do wartości pomocy *de minimis* udzielanych przedsiębiorcom dotacji na prace i roboty przy zabytkach, bez wcześniejszego zgłoszenia ich projektu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zakwalifikowano jako istotne naruszenie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁴¹. Uznano, że katalog podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotacje celowe na prace i roboty przy zabytku określono nieprawidłowo. W związku z tym nie było możliwe pozostawienie w obrocie prawnym pozostałych postanowień uchwały i stwierdzono o jej nieważności w całości⁴². Sejmik województwa nie jest upoważniony do określania składu komisji konkursowej, a także jej zadań oraz trybu i sposobu kwalifikacji wniosków o dotacje na zabytki. Wprowadzenie takich postanowień do uchwały jest wkroczeniem w obszar kompetencji organu wykonawczego będącym istotnym naruszeniem prawa⁴³. W innym przypadku zawartych w uchwale obszernej i szczegółowych regulacji dotyczących komisji konkursowej (jej składu i kryteriów oceniania wniosków) organ nadzoru nie podważył⁴⁴. Z analizy treści uchwał sejmików województw wynika, że nie w każdym jednak przypadku organy nadzoru zgłaszały zastrzeżenia do takich regulacji. W rezultacie w części z nich aktualnie znajdują się takie unormowania, a poszczególne uchwały znacząco różnią się pod względem szczegółowości zawartych w nich ustaleń.

-Pomorskiego z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków położonych na obszarze Województwa Kujawsko-Pomorskiego (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2021 r., poz. 4743).

⁴¹ T.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 500.

⁴² Uchwała nr XXX/1330/2025 Kolegium RIO w Rzeszowie z dnia 16 grudnia 2025 r. (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2025 r., poz. 5209) stwierdzająca nieważność uchwały nr XXII/356/25 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 24 listopada 2025 r. w sprawie określenia zasad i kryteriów udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze województwa podkarpackiego (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2025 r., poz. 4525).

⁴³ Uchwała nr 126/w111/D/23 Kolegium RIO w Gdańsku z dnia 31 sierpnia 2023 r. (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2023 r., poz. 4136) uznająca za nieważną uchwałę nr 708/LVI/23 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 31 lipca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze województwa pomorskiego (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2023 r., poz. 3786).

⁴⁴ Uchwała nr XLVIII/952/22 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie: określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków położonych lub znajdujących się na obszarze województwa wielkopolskiego (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2022 r., poz. 9934 ze zm.).

Uwagi końcowe

Uchwały w sprawach zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków są aktami prawa miejscowego. Powinny zawierać tylko przepisy o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym adresowane do podmiotów pozostających na zewnątrz struktury samorządu terytorialnego. Regulacje w nich zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych uprawnionych podmiotów. Przepisy tych aktów muszą spełniać wysokie standardy jednoznaczności i określoności. Z zasad w nich ustalonych powinno wynikać, którym rodzajowo wskazanym podmiotom mogą być udzielane dotacje, jakie czynności powinien wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także określać zadania podlegające dofinansowaniu w formie dotacji. Zasady udzielania dotacji obejmują także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz formę załatwienia wniosku⁴⁵.

Z analizy treści rozstrzygnięć nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych wynika, że w niektórych uchwałach sejmików województw, określających ramowe zasady udzielania dotacji, zamieszczano regulacje niedopuszczalne z punktu widzenia granic upoważnienia sformułowanego w art. 81 ust. 1 u.o.z. Nie tylko miały one negatywny wpływ na jakość unormowań zawartych w tych aktach prawa, ale w konsekwencji mogłyby uniemożliwić prawidłowe nabory wniosków o dotacje, ich poprawną selekcję i w rezultacie udzielanie finansowego wsparcia na najistotniejsze przedsięwzięcia w obszarze ochrony zabytków. W tym zakresie niezbędna jest większa aktywność organów nadzoru nad prawotwórczą działalnością sejmików województw.

Ogólne reguły ustalone w uchwałach sejmików województw stanowią podstawę do dokonywania naborów i weryfikacji wniosków o dotacje na prace przy zabytkach. Zarządy województw odpowiedzialne są za powoływanie komisji oceniających złożone wnioski oraz określanie trybu ich prac. Przedstawione efekty działalności komisji nie są wiążące dla zarządu województwa, niemniej jednak przygotowanie sejmikowi województwa propozycji przyznania dotacji odmiennej od ustaleń wynikających z przeprowadzonego konkursu dopuszczalne jest tylko w przypadkach nadzwyczajnych. Określono takie zdarzenia w uchwałach sejmików województw i związane są one z bezpośrednim zagrożeniem dalszego istnienia zabytku, np. spowodowanym udokumentowaną katastrofą budowlaną lub klęską żywiołową.

Do zakresu kompetencji sejmików województw należy podejmowanie, po uprzednio przeprowadzonym przez komisję postępowaniu konkursowym,

⁴⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z 9 grudnia 2025 r., sygn. akt I SA/Gd 745/25, Lex nr 3979604.

uchwał zawierających konkretne rozstrzygnięcia obejmujące wykaz podmiotów, którym udziela się dotacji, nazwy dotowanych zadań oraz kwoty przyznanych dotacji. W oparciu o takie ustalenia zawierana jest między zarządem województwa i beneficjentem umowa w sprawie udzielenia i rozliczenia dotacji na prace i roboty przy oznaczonym zabytku. Zgodnie z art. 250 u.f.p. umowa powinna w szczególności określać: wysokość i cel dotacji, termin jej wykorzystania (nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego), termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu jej niewykorzystanej części (nie dłuższy niż wynikający z przepisów ustawy).

Uwzględniając dokonane ustalenia, można stwierdzić, że uchwała sejmiku województwa określająca zasady udzielania dotacji na prace przy zabytkach jest ważnym narzędziem umożliwiającym przygotowanie się do realizacji uprawnień samorządu województwa uregulowanych w u.o.z. Instrumentem, za pomocą którego materializują się takie uprawnienia, jest uchwała sejmiku województwa, zawierająca wykaz beneficjentów i kwoty dotacji przyporządkowanych do konkretnych prac wykonywanych przy zabytkach.

Rezultatem przeprowadzonych badań jest potwierdzenie hipotezy, że poszczególne sejmiki województw stosują schematyczny układ treści uchwał określających zasady udzielania dotacji na prace przy zabytkach. Szablon ten dotyczy trzech następujących obszarów: katalogu potencjalnych beneficjentów wsparcia w tej formie, przeznaczenia dotacji, procedur udzielania dotacji. W tej ostatniej sferze występuje jednak największe zróżnicowanie pod względem szczegółowości unormowań, z których część organy nadzoru zakwalifikowały jako niedozwolone z punktu widzenia ustawowego podziału kompetencji między organami stanowiącymi i organami wykonawczymi samorządu województwa.

Niestereotypowe unormowania w badanych uchwałach sejmików województw dotyczą sposobów ustalania udziału dotacji (minimalnego i maksymalnego) w kosztach niezbędnych prac i robót przy zabytkach. Przeciętne kwoty udzielanych dotacji są zróżnicowane z uwagi na zakres dotowanych zadań oraz przez możliwości ich dofinansowania determinowane wielkością poszczególnych budżetów województw. Incydentalnie zamieszczano także w tych uchwałach ogólnie określone cele udzielanego wsparcia finansowego. Akcentowano w nich zamiar osiągnięcia określonych efektów w sferze polityki kulturalnej realizowanej z poziomu samorządu województwa. Niektóre z dodatkowych postanowień uchwał zostały negatywnie zweryfikowane przez regionalne izby obrachunkowe. W tym zakresie dostrzegalna jest niejednorodność ocen stosowanych przez organy nadzoru. Podobne postanowienia uchwał sejmików województw są kwalifikowane przez niektóre regionalne izby obrachunkowe jako istotne naruszenia prawa, a w innych przypadkach organy nadzoru w odniesieniu do tych elementów treści uchwał nie zajmują żadnego stanowiska i w konsekwencji milcząco je aprobują. Krytycznie należy

ocenić pozostawianie w uchwałach sejmików województw tych uregulowań, które wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia zawartego w art. 81 ust. 1 u.o.z. Niewątpliwie dotacje udzielane z budżetów województw na prace i roboty przy zabytkach, według zasad określonych w uchwałach sejmików województw, powinny być uznawane za ważny instrument finansowy, wykorzystywany w ochronie zabytków w celu ich trwałego zachowania i utrzymania we właściwym stanie.

Wykaz literatury

- Izdebski H., *Gminna ewidencja zabytków po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 7–8.
- Jackowska M., *Procedura ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków w świetle art. 6 EKPC*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 10.
- Jakubowski A., *Skutki prawne wpisu do gminnej ewidencji zabytków*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 1.
- Korpala M., *Prace konserwatorskie a klasyfikacja zabytków*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego” 2016, nr 2.
- Kowalski W., *Prawne aspekty rekonstrukcji dziedzictwa kulturowego*, „Santander Art and Culture Law Review” 2019, nr 1(5), DOI: 10.4467/2450050XSNR.19.002.10803.
- Mazur R., Talik A., *Udzielanie dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami w świetle orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 12.
- Michalak A., *Gminna ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomości*, „Przegląd Legislacyjny” 2018, nr 4.
- Michalec-Dziedzic A., *Dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na ochronę zabytków*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2022, nr 3.
- Molski P., *Przekształcenia zabytkowych obiektów – próba kodyfikacji*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego” 2021, nr 11, DOI: 10.35784/odk.2767.
- Sawicka K., *Wydatki z budżetu gminy w formie dotacji. Zagadnienia prawnofinansowe*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, nr 80.
- Sawicka K., *Akty prawa miejscowego w sprawie dotacji udzielanych z budżetu jednostkom samorządu terytorialnego jako przedmiot nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] R.P. Krawczyk, M. Stec (red.), *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola. XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Suwaj R., *Pozwolenie konserwatorskie i jego obowiązywanie w czasie*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 6.
- Ślęzak P., *Dzieło konserwatorskie w świetle prawa autorskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2023, nr 4.
- Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Zalasińska K., *Decentralizacja w systemie ochrony zabytków – niewykorzystana szansa?* „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 6.

Summary

Establishing the principles for granting subsidies by provincial assemblies for works on historical monuments – reflections on resolutions adopted in 2020–2025

Keywords: financial law, monument protection, provincial budget, targeted subsidy, provincial assembly, subsidy rules.

The provincial assembly is authorised to establish, by resolution, the principles for granting subsidies from the provincial budget for conservation, restoration, or construction work on a monument entered in the register or included in the municipal register of monuments. The grant is an instrument supporting the performance of the provincial government's tasks related to the protection and care of monuments. The aim of this article is to assess the statutory regulations authorising the adoption of such resolutions and the content of these resolutions in terms of the voivodeship assembly's compliance with the limits of the authorisation granted by the legislator. The study verified the hypothesis that individual provincial assemblies use a schematic layout of the content of such resolutions, but only with respect to grant beneficiaries, the purpose of support, and the procedures for granting it. Unconventional regulations were also identified regarding methods of determining maximum subsidy amounts and propaganda formulations generally intended to justify the intention to subsidise work on monuments. A query of the case law of regional audit chambers made it possible to identify elements of the content of resolutions of provincial assemblies that are inadmissible due to the framework of the statutory authorisation to adopt such acts of local law, including those classified as significant violations of law. The resolutions form the basis for periodic calls for grant applications and their verification by evaluation committees.