

**Uchwała Nr 13.208.2023**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie**  
**z dnia 23 maja 2023 r.**

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LVIII/689/2023 Rady Miejskiej w Koźienicach z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Koźienice na dofinansowanie budowy lub przebudowy wiat śmietnikowych

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz 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 2022 r. poz. 1668 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1**

Orzeka o nieważności w części uchwały Nr LVIII/689/2023 Rady Miejskiej w Koźienicach z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Koźienice na dofinansowanie budowy lub przebudowy wiat śmietnikowych, tj.:

- § 3 ust. 5 załącznika Nr 1 do ww. uchwały;
- § 3 ust. 9 załącznika Nr 1 do ww. uchwały;
- § 3 ust. 10 załącznika Nr 1 do ww. uchwały;
- § 4 zdanie drugie, załącznika Nr 1 do ww. uchwały „Dotacja dotyczy dofinansowania budowy lub przebudowy wiat śmietnikowych służących do gromadzenia odpadów komunalnych z co najmniej 15 gospodarstw domowych, bądź 15 miejsc, w których powstają odpady komunalne.”;
- § 5 ust. 3 załącznika Nr 1 do ww. uchwały;
- § 5 ust. 4 załącznika Nr 1 do ww. uchwały;
- § 5 ust. 6 pkt 5 załącznika Nr 1 ww. uchwały w zakresie wyrazu „w szczególności”;
- załącznika Nr 3 do ww. uchwały, rozdział VI pkt 3;

z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4, 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.) oraz § 6 w związku z § 143 i § 135 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).

**§ 2**

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

**Uzasadnienie**

W dniu 5 maja 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LVIII/689/2023 Rady Miejskiej w Koźienicach z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Koźienice na dofinansowanie budowy lub przebudowy wiat śmietnikowych.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

**Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.**

Z § 1 ust. 1 badanej uchwały wynika, iż Rada Miejska w Koźienicach przyjęła Regulamin określający zasady udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Koźienice jak w załączniku Nr 1 do niniejszej uchwały na dofinansowanie kosztów przedsięwzięcia polegającego na budowie lub

przebudowie wiat śmietnikowych, które przeznaczone będą na umieszczenie w nich pojemników służących do gromadzenia odpadów komunalnych dla mieszkańców Gminy Kozienice.

W § 3 ust. 5 załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska w Kozienicach postanowiła cyt. „Dotacja na budowę lub przebudowę danej wiaty śmietnikowej przysługuje tylko raz na daną nieruchomość”

W ocenie Kolegium Izby powyższą regulacją Rada Miejska w Kozienicach wykroczyła poza delegację przepisu kompetencyjnego określonego w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, do czego nie miała prawa.

Podkreślić należy, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Przekroczenie zakresu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie ww. przepisów kompetencyjnych. Stanowisko Kolegium Izby w tym zakresie poparte jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 stwierdził, cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), 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. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 wskazał, cyt. „...do takich istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”.

Rada Miejska w Kozienicach w § 3 ust. 9 załącznika Nr 1 do badanej uchwały postanowiła cyt. „Wybudowana wiata śmietnikowa zostanie oznaczona w widocznym miejscu przez wnioskodawcę tabliczką z napisem »Budowa wiaty śmietnikowej dofinansowana ze środków Gminy Kozienice« Koszt tabliczki jest kosztem niekwalifikowanym.” oraz w § 3 ust. 10 załącznika Nr 1 do badanej uchwały postanowiła cyt. „Na wiacie śmietnikowej zostanie również zamieszczona tablica informująca o sposobie segregacji śmieci. Koszt umieszczenia powyższej tablicy jest kosztem niekwalifikowanym. Szczegółowy wygląd tablic zostanie ustalony z Gminą Kozienice.”

Zdaniem Kolegium Izby powyższe zapisy wykraczają poza delegację art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Obowiązkiem organu stanowiącego wynikającego z art. 403 ust. 5 przywołanej ustawy jest określenie zasad udzielania dotacji, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Regulacje w zakresie promocji gminy, informacji o segregacji śmieci nie należą do zasad udzielania dotacji i tym samym świadczą o przekroczeniu przez Radę Miejską w Kozienicach zakresu, upoważnienia ustawowego.

W ocenie Kolegium Izby również Rada Miejska w Kozienicach wykroczyła poza delegację przepisu kompetencyjnego określonego w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska w § 5 ust. 3 załącznika Nr 1 do badanej uchwały cyt. „Po złożeniu wniosku, przed podpisaniem umowy, wnioskodawca jest zobowiązany do przeprowadzenia wcześniejszych konsultacji z Gminą Kozienice w zakresie wielkości, wzoru, kolorystyki i lokalizacji wiaty śmietnikowej.” oraz w § 5 ust. 4 załącznika Nr 1 do badanej uchwały cyt. „W przypadku gdy parametry określone w ust. 3 nie zostaną zaakceptowane przez Gminę, Gmina może zaproponować wzór wiaty śmietnikowej dostosowanej do potrzeb wnioskodawcy”

W ocenie Kolegium Izby brak jest podstawy prawnej do regulowania w badanej uchwale ww. postanowień. W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia, może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem

Przekroczenie tego upoważnienia stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 zwrócił uwagę, cyt. „Organ samorządu terytorialnego, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07 wskazał, cyt. „w prawie administracyjnym niepodważalną regułą jest zasada „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa”, niedopuszczalne natomiast jest postępowanie w myśl reguły „co nie jest zakazane jest dozwolone”.

W § 4 w zdaniu drugim, załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska w Kozienicach postanowiła cyt. „Dotacja dotyczy dofinansowania budowy lub przebudowy wiat śmietnikowych służących do gromadzenia odpadów komunalnych z co najmniej 15 gospodarstw domowych, bądź 15 miejsc, w których powstają odpady komunalne.”.

W ocenie Kolegium Izby, warunkując udzielenie dotacji od gromadzenia odpadów komunalnych z co najmniej 15 gospodarstw domowych, bądź 15 miejsc, w których powstają odpady komunalne. Rada Miejska w Kozienicach ograniczyła możliwość otrzymania dofinansowania budowy lub przebudowy wiat śmietnikowych osobom fizycznym, osobom prawnym, przedsiębiorcom, jednostkom sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

W ocenie Kolegium Izby przytoczony zapis badanej uchwały powoduje zawężenie kręgu podmiotów mogących otrzymać dotację, wynikających z art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 stycznia 2020 r. VIII SA/Wa 897/19 stanął na stanowisku, cyt. „(...) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie może modyfikować (zawężać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów. Takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji (...), poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego (...) Użyte (...) wyrażenie „w szczególności” należy interpretować w ten sposób, że krąg osób wskazany w tym przepisie może zostać co najwyżej poszerzony, nie zaś zawężony”. Z kolei WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 19 grudnia 2018 r. III SA/Po 602/18 wskazał, cyt. „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie może modyfikować (zawężać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów, bowiem takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego” (podobnie: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 141/22).

Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 30 maja 2005 r. III SA/Wa 1/05, cyt. „czynność prawna mająca na celu obejście ustawy polega na takim ukształtowaniu jej treści, które z punktu widzenia formalnego (pozornie) nie sprzeciwia się ustawie, ale w rzeczywistości (w znaczeniu materialnym) zmierza do zrealizowania celu, którego osiągnięcie jest przez nią zakazane. (...) obejście prawa oznacza, że wszystkie czynności dokonane przez strony są jawne, a skutki przez nie wywołane – pożądane, jedynie cel ich dokonania jest sprzeczny z ustawą”.

W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska w Kozienicach, poprzez zastrzeżenie dodatkowych warunków uprawniających do ubiegania się o dotację, ograniczyła adresatów uchwały, wykraczając poza uprawnienie ustawowe wynikające z art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Wskazane powyżej warunki, naruszają konstytucyjną zasadę równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.). Natomiast zgodnie z art. 43 ustawy o finansach publicznych, prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

W § 5 ust. 6 pkt 5 załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska w Kozienicach postanowiła cyt. „Do wniosku o przyznanie dotacji wnioskodawca jest zobowiązany dołączyć: 5) wizualizację przedsięwzięcia, w szczególności: rysunki techniczne, szkice elewacyjne, karty katalogowe;”.

W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący wprowadził zapis cyt. „w szczególności”, który może prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne. Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Regulacje zawarte w badanej uchwale, wydanej na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy

- Prawo ochrony środowiska, powinny być określone jasno i ściśle na podstawie normy ustawowej (tak: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, w którym Sąd stwierdził, cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”. Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyraziły intencje prawodawcy. Brak precyzyjnych zapisów powoduje powstanie luzu interpretacyjnego, a używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne. W judykaturze ugruntowany jest pogląd, iż uchwały stanowiące przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII Sa/Wa 524/22).

W załączniku Nr 3 do badanej uchwały, w rozdziale VI pkt 3 Rada Miejska w Kozienicach postanowiła cyt. „przejmujemy wszelkie obowiązki w zakresie utrzymania wiat.”

W ocenie Kolegium Izby powyższą regulacją Rada Miejska w Kozienicach wykroczyła poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

W ocenie Kolegium Izby przytoczone postanowienie uchwały wykracza poza delegację art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, gdyż organ stanowiący podejmuje uchwałę w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na podstawie upoważnienia ustawowego, tj. art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Wobec ww. uregulowania, Kolegium Izby zauważa, że w odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie przepisy § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którymi w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu. Oznacza to, że akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem. Przekroczenie tego upoważnienia stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych. Przepis art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, nie daje podstaw do wprowadzenia przez organ stanowiący gminy, w aktach prawa miejscowego, zobowiązania do złożenia oświadczenia o przyjęciu obowiązków w zakresie utrzymania wiat. Kolegium Izby zwraca uwagę, że z ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego w tym zakresie nie można domniemywać oraz że normowanie w akcie prawa miejscowego innych kwestii, niż te, które wynikają z delegacji ustawowej, nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa i przekracza zakres upoważnienia określony tymi przepisami.

Nie budzi wątpliwości, że badana uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach jest aktem prawa miejscowego, stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wyklucza to dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie przepisy § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którymi w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu. Oznacza to, że akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca  
Posiedzenia Kolegium

Bożena Zych

RADA PRAWNY  
Regionalna Izba Obrachunkowa