



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 25 czerwca 2009 r.

NK.II.0911-12/377/09

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późniejszymi zmianami) Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

### stwierdza nieważność

ust. 4 Rozdziału I we fragmencie „Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub” uchwały Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 28 maja 2009 roku nr XXXII/178/2009 w sprawie przyjęcia gminnego programu dofinansowania usuwania wyrobów zawierających azbest, wobec braku podstawy prawnej do jego podjęcia przez organ stanowiący.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2009 roku Rada Miejska w Pieńsku podjęła uchwałę nr XXXII/178/2009 w sprawie przyjęcia gminnego programu dofinansowania usuwania wyrobów zawierających azbest. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 czerwca 2009 roku.

Zgodnie z ust. 4 Rozdziału I Programu środki na dofinansowanie pochodzić będą z Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub budżetu gminy Pieńsk.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Miejska powołała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Dodatkowo zostały powołane przez Radę art. 405, 406 i 408 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150, z późniejszymi zmianami). Postanowienia art. 405 mają charakter generalny i wskazują zasadniczy cel, jaki powinien przyswiecać przedsięwzięciom dofinansowywanym ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zaś art. 406 szczegółowo wymienia zadania, na jakie przeznaczają się środki gminnych funduszy.

W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej przepisy nie stanowią podstawy prawnej do określenia przez organ stanowiący gminy regulaminu korzystania ze środków funduszu gminnego na cele związane z ochroną środowiska. Zgodnie z art. 403 ustawy – Prawo o ochronie środowiska, gminny fundusz jest funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, którego przychody są gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym. W świetle regulacji art. 29 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.) funduszem celowym jest zaś fundusz powołany ustawowo, którego przychody pochodzą ze środków publicznych, a wydatki są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań. Fundusz celowy może działać jako osoba prawna lub stanowić wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje organ wskazany w ustawie tworzącej fundusz, a podstawą jego gospodarki finansowej jest plan finansowy. GFOŚiGW jest funduszem działającym w formie wyodrębnionego rachunku bankowego, którym dysponuje organ wykonawczy gminy. Ustawa o ochronie środowiska przypisuje radzie gminy kompetencje dwojakiego rodzaju, wynikające z postanowień art. 420 i art. 406 ust. 1 pkt 12. Pierwsza z nich dotyczy zatwierdzenia przedłożonego przez wójta (burmistrza, prezydenta) zestawienia przychodów i wydatków gminnego funduszu na dany rok, druga odnosi się do możliwości ustalenia innych zadań, poza określonymi w art. 406 ust. 1 pkt 1–11, służących ochronie środowiska i gospodarki wodnej, wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju, w tym na programy ochrony środowiska. A zatem przywołany w podstawie prawnej podjęcia badanej uchwały art. 406 ustawy – Prawo o ochronie środowiska, nie daje radzie gminy uprawnienia do określenia sposobu dysponowania środkami gminnego funduszu, a jedynie do rozszerzenia katalogu zadań, które będą mogły być z funduszu finansowane. Dodatkowo należy zauważyć, że przyjęty przez Radę Miejską program dotyczy zadania z zakresu ochrony środowiska wymienionego w art. 406 ust. 1 pkt 6 jako przedsięwzięcie związane z gospodarką odpadami i ochroną powierzchni ziemi i wobec tego badana w trybie nadzoru uchwała nie może być ewentualnie oceniana jako ta, która wprowadza „inne zadania” do finansowania z gminnego funduszu.

Przepis art. 408 ustawy – Prawo ochrony środowiska, który wskazuje, że działalność w zakresie ochrony środowiska określonym w art. 406 i art. 407 tej ustawy, może być finansowana przez przyznawanie dotacji, nie stanowi również podstawy prawnej do podjęcia przedmiotowej uchwały, bowiem

odnosi się on do sfery gospodarowania środkami GFOŚiGW przez organ wykonawczy gminy. Wynika to z podziału kompetencji w tym względzie przypisanych radzie gminy i organowi wykonawczemu. W świetle regulacji art. 420 ustawy – Prawo ochrony środowiska, wójt (burmistrz, prezydent) do dnia 15 stycznia przedstawia do zatwierdzenia radzie gminy projekt zestawienia przychodów i wydatków funduszu gminnego. Natomiast zgodnie z regulacją art. 184 ust. 1 pkt 8) ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego określa m.in. plany przychodów i wydatków funduszy celowych. Oznacza to, że zatwierdzenie przychodów i wydatków gminnego funduszu należy do wyłącznej właściwości rady gminy i o ewentualnych zmianach w takim zestawieniu może decydować tylko rada gminy. A zatem to rada gminy, zatwierdzając plan funduszu, przesądza o wielkości dotacji, jakie będą mogły być wydatkowane w roku budżetowym na określone zadania w zakresie ochrony środowiska. Organ wykonawczy zaś na podstawie zatwierdzonego planu funduszu gospodaruje jego środkami zgromadzonymi na wyodrębnionym rachunku bankowym i to do jego kompetencji należy ustalenie kryteriów i zasad przyznawania dotacji, np. w drodze odpowiedniego regulaminu, aby zapewnić przejrzystość dysponowania środkami funduszu. Przekazanie dotacji powinno nastąpić na podstawie umowy zawartej przez wójta z beneficjentem dotacji. W przypadku gdy przepis ustawy przyznaje kompetencję do działania organowi wykonawczemu, podjęcie przez radę gminy w tej sprawie uchwały jest działaniem z naruszeniem prawa (por. wyrok z dnia 20 kwietnia 1999 r. NSA – II SA/Wr364/1998, OwSS 1999/3/84).

Gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2 ustawy) ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych. Jako osoba prawna, działa ona przez swoje organy, którymi, zgodnie z art. 11a ustawy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Pieńsku, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga, za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

RAFAŁ JURKOWLANIEC