

Uchwała nr 67/2008
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 3 września 2008 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności Uchwały nr XXIII/104/08
Rady Gminy Jemielno z dnia 6 sierpnia 2008 roku w sprawie:
Regulaminu dofinansowania ze środków budżetu Gminy Jemielno osobom
fizycznym które wybudowały przydomową oczyszczalnię ścieków

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się nieważność Uchwały nr XXIII/104/08 Rady Gminy Jemielno z dnia 6 sierpnia 2008 roku w sprawie: Regulaminu dofinansowania ze środków budżetu Gminy Jemielno osobom fizycznym które wybudowały przydomową oczyszczalnię ścieków, z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z podjęciem uchwały przez organ, który do tego nie posiadał upoważnienia ustawowego.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Uchwała nr XXIII/104/08 Rady Gminy Jemielno z dnia 6 sierpnia 2008 roku w sprawie: Regulaminu dofinansowania ze środków budżetu Gminy Jemielno osobom fizycznym które wybudowały przydomową oczyszczalnię ścieków, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 14 sierpnia 2008 r.

Przedmiotową uchwałą organ stanowiący ustanowił regulamin dofinansowania ze środków budżetu Gminy Jemielno osobom fizycznym, które wybudowały przydomową oczyszczalnię ścieków. Powyższa regulacja skierowana została jako akt prawa miejscowego do osób fizycznych, które wybudowały przydomową oczyszczalnię ścieków po 1 września 2008 r. Jako podstawę prawną do jej podjęcia organ stanowiący wskazał art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 18 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. tj. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 406 ust. 1 pkt. 4 i 12 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity z 2008 r. Dz. U. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, zważyło co następuje.

Badana uchwała, jako akt prawa miejscowego, podjęta przez organ stanowiący w istotny sposób narusza porządek prawny. Przywołane podstawy prawne nie dają żadnego upoważnienia normatywnego dla organu stanowiącego do podjęcia tego rodzaju regulacji prawnej. Art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Jak podnosi się w doktrynie, ale również w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, oprócz spraw wymienionych w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należą **sprawy zastrzeżone do kompetencji rady innymi przepisami ustawowymi**. Są one zawarte zarówno w ustawie samorządowej, jak i w innych ustawach prawa administracyjnego materialnego. Przepisy innych ustaw muszą zawierać wyraźną delegację ustawową do wydania przepisów wykonawczych regulujących daną

dziedzinę, w tym przypadku ustalenie regulaminu dofinansowania ze środków budżetu Gminy Jemielno osobom fizycznym kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków. Wskazany więc w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt. 15 usg wyraźnie odsyła do innej regulacji ustawowej. W zakresie drugiej podstawy prawnej przywołanej przez organ stanowiący tj. art. 406 ust. 1 pkt. 4 i 12 Prawa ochrony środowiska, to również nie można z tej normy prawnej wyprowadzić podstawy prawnej do wydania Regulaminu dofinansowywania. Przepis ten bowiem stanowi, że środki gminnych funduszy przeznacza się na realizowanie zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, w tym instalacji lub urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji wodnej (pkt 4) oraz inne zadania ustalone przez radę gminy, służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju, w tym na programy ochrony środowiska (pkt 12).

Wyżej przytoczone przepisy dają jedynie organowi stanowiącemu wskazanie innych zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, które nie mieszczą się w katalogu art. 406 Prawa ochrony środowiska. Przepis ten natomiast nie daje podstaw do wydania regulacji określającej procedurę oraz wysokość przyznawanego dofinansowania, o którym stanowi § 7 uchwały. **Zgodnie z kompetencją wynikającą z art. 420 Prawa ochrony środowiska: Zarząd powiatu lub wójt (burmistrz, prezydent miasta) do dnia 15 stycznia przedstawiają do zatwierdzenia radzie powiatu lub radzie gminy projekt zestawienia przychodów i wydatków na dany rok, odpowiednio powiatowego i gminnego funduszu.**

W związku z powyższym organ nadzoru stwierdza, iż przywołane regulacje ustawowe nie upoważniają do wydawania przepisów prawa miejscowego regulujących wysokość dofinansowania oraz procedurę ubiegania się o dofinansowanie, jak również kręgu podmiotów uprawnionych. Przywołane podstawy prawne dają natomiast podstawę do rozszerzenia katalogu art. 406 o wskazanie innych zadań, służących ochronie środowiska lub programów związanych z ochroną środowiska. Organ nadzoru pragnie podkreślić, iż Rada Gminy posiada kompetencję do wskazania możliwości dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, organ stanowiący nie może jednak na podstawie tych podstaw prawnych regulować kwestii proceduralnych oraz wysokości dofinansowania z Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przyznawanego podmiotom.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Problem prawnych podstaw działania państwa ma ogromne znaczenie, a dotyczy to wszystkich organów władzy publicznej. Jest to istotna kwestia, dotycząca także gwarancji swobód obywatelskich, ochrony jednostki przed onnipotencją państwa i jego aparatu. W państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organy te mogą działać tylko w tych granicach. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zwrócić należy uwagę na Postanowienie z dnia 18 stycznia 2005 r. Sądu Najwyższego sygn. akt **WK 22/04 OSNKW 2005/3/29, Biul.SN 2005/3/23**, w którym sąd wywiódł, iż Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Konkludując - działanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, przyjmujące regulamin dofinansowania ze środków budżetu Gminy

osobom fizycznym kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu, określonej w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każda decyzja organu władzy publicznej musi bowiem odpowiadać wymogom legalności, a zatem musi być ona m. in. zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co 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 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, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Jemielno przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Św. Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski