

**Uchwała Nr 23/2003**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z 29 stycznia 2003 roku**

**w sprawie rozpatrzenia skargi Pana Ryszarda Barańskiego**  
**o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskie**  
**Nr II/7/2002 z dnia 22 listopada 2002 r. w sprawie zaciągnięcia pożyczki**  
**w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we**  
**Wrocławiu na realizację zadania pn. „Termiczne unieszkodliwianie**  
**odpadów pogalwanicznych z terenu byłej cegielni w Ząbkowicach**  
**Śląskich”**

*Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577 ze zmian.) oraz art.229 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego ( tekst jednolity Dz.U. z 200 r. Nr 98, poz.1071 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwała, co następuje:*

**§ 1.**

Oddala się skargę Pana Ryszarda Barańskiego o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskie Nr II/7/2002 z dnia 22 listopada 2002 r. w sprawie zaciągnięcia pożyczki w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu na realizację zadania pn. „Termiczne unieszkodliwianie odpadów pogalwanicznych z terenu byłej cegielni w Ząbkowicach Śląskich” w związku z nie stwierdzeniem naruszenia prawa.

**§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie**

Skarga Pana Ryszarda Barańskiego o uchylenie uchwały Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskie Nr II/7/2002 z 22 listopada 2002 r. w sprawie zaciągnięcia pożyczki w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu na realizację zadania pn. „Termiczne unieszkodliwianie odpadów pogalwanicznych z terenu byłej cegielni w Ząbkowicach Śląskich” została przekazana według właściwości Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu 24 grudnia 2002 roku przez Wydział Prawny i Nadzoru Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Skarżący wnosi o stwierdzenie nieważności wymienionej uchwały z uwagi na to, że: 1/ Zaskarżona uchwała zmierza do ominięcia przepisów ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach poprzez usunięcie odpadów z terenu byłej cegielni w Ząbkowicach Śląskich przy ul. Głowackiego na koszt podatników i wyręczenie osoby do tego zobowiązanej (prywatnego właściciela). W uzasadnieniu skarżący powołał przepisy art. 3, 25, 30 ust. 1, 34 ww. ustawy, dotyczące definicji i zasad postępowania z odpadami.

2/ Zaskarżona uchwała została wydana bez podstawy prawnej. Jakkolwiek bowiem przepisy ustawy o finansach publicznych nie definiują pojęcia „zadanie „ – wydaje się oczywiste, że pojęcie to może oznaczać jedynie wydatki zmierzające do zwiększania majątku trwałego jednostki. Z tych powodów podany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 18 ust. 2, pkt 9 , pkt. „e” ustawy o samorządzie gminnym nie może mieć zastosowania w tej sprawie. 3/ Zakres rozstrzygnięcia przedmiotowej uchwały budzi również wątpliwości na tle art. 110 ustawy z dnia 26.11. 1998 r o finansach publicznych oraz wymaga konsultacji społecznych w myśl art. 61 ust. 3 ustawy samorządowej.

Skarżący ponadto zwraca uwagę, że centrum miasta nie może służyć jako dzikie składowisko szkodliwych dla zdrowia odpadów chemicznych, które winno być jak najszybciej zlikwidowane na koszt osób do tego zobowiązanych a nie kosztem podatników.

Badając skargę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło, że:

1. Stosownie do postanowień art.85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 roku Nr 142 poz.1591 ze zm.) regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością gminną w zakresie spraw finansowych, na podstawie kryterium zgodności z prawem. Postępowanie nadzorcze jest postępowaniem, które toczy się z urzędu, a nie na wniosek. Działając na podstawie art.11 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2001 roku Nr 55 poz.577 ze zm.) tutejsza Izba zbadała przedłożoną przez Burmistrza

uchwałę Rady Miejskiej Nr II/7/2002 z dnia 22 listopada 2002 r. w przedmiotowej sprawie i nie stwierdziła naruszenia prawa.

2. W zakresie działania gminy pozostają wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Oznacza to, że gmina w wykonywaniu zadań publicznych na swoim terenie jest suwerenna, a uprawnienia jej w tym zakresie ograniczone mogą być tylko ustawami. W przypadku uchwalania budżetu gminy ograniczenia samodzielności Rady wynikają głównie z przepisów ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, choć mogą być zawarte również w przepisach innych ustaw – z tym tylko, że muszą to być ograniczenia wyraźnie sformułowane i nie mogą być wyprowadzane w drodze wnioskowania. Kształtując samodzielnie swoje wydatki Rada Gminy musi jednak brać pod uwagę pierwszeństwo wydatków na obligatoryjne zadania własne, przed wydatkami na wspieranie zadań realizowanych przez instytucje państwowe lub społeczne. Samodzielność gminy dotyczy więc wszystkich tych czynności, na które zezwalają i do których upoważniają ustawy – szczególnie ustawa o finansach publicznych i ustawa o samorządzie gminnym.

Odpowiedź na pytanie czy zadanie „Termiczne unieszkodliwianie odpadów pogalwanicznych z terenu byłej cegielni w Ząbkowicach Śląskich” należy do zadań własnych gminy jest bez wątplenia złożona i wymaga uwzględnienia regulacji prawnej zawartej w kilku aktach normatywnych.

W pierwszej kolejności trzeba sięgnąć do ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.).

Stosownie do treści art. 1 pkt 1 powołanej ustawy do właściwości organów gminy przeszły jako zadania własne - określone w ustawach - zadania i kompetencje należące dotychczas do rad i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, a w szczególności:

(...)

16) z ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6, z 1983 r. Nr 44, poz. 201, z 1987 r. Nr 33, poz. 180 oraz z 1989 r. Nr 26, poz. 139 i Nr 35, poz. 192):

(...)

c) zapewnianie warunków niezbędnych do ochrony środowiska przed odpadami oraz dbanie o utrzymanie porządku i czystości (art. 56),

(...)

W istocie, chodzi o odpowiedź na pytanie, czy zaciągnięcie pożyczki w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu na sfinansowanie kosztów wywozu odpadów pogalwanicznych mieści się w ramach realizacji zadań własnych gminy, innymi słowy: czy jest to zadanie publiczne o znaczeniu lokalnym w rozumieniu art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W uchwale z 27.IX.1994 r. W 10/93 (OTK z 1994 r., cz. II, poz. 46). Trybunał Konstytucyjny, ustalając powszechnie obowiązującą wykładnię art. 85 i art. 87 oraz tytułu rozdziału 10 ustawy o samorządzie terytorialnym, w których - jako przedmiot nadzoru - występuje termin "działalność komunalna", wyjaśnił, iż działalnością komunalną w rozumieniu wspomnianych wyżej przepisów jest wszelka działalność gmin oraz innych wymienionych w tej ustawie jednostek samorządu terytorialnego.

W uzasadnieniu uchwały Trybunał Konstytucyjny zwrócił m.in. uwagę na to, iż wykonywane przez samorząd zadania - własne i zlecone - mają charakter funkcji państwa rozumianego jako powszechna organizacja władzy publicznej i dlatego powinny podlegać rygorom przewidzianym przez Konstytucję dla wykonywania funkcji państwowych. Muszą w szczególności pozostawać w zgodności z fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego, co oznacza, iż realizując swoje zadania, gminy powinny działać nie tylko "w ramach ustaw", lecz ponadto - zgodnie z elementarną zasadą legalizmu uzupełniającą i konkretyzującą zasadę demokratycznego państwa prawnego "na podstawie przepisów prawa" (uzasadnienie s. 194-195). Dokonując wykładni językowej przymiotnika "komunalna", Trybunał podkreślił z kolei, iż zwrot ten w języku polskim ma różnorodne znaczenie i że dotyczyć on może "zadań podejmowanych przez jakikolwiek podmiot dla zaspokojenia potrzeb zbiorowych mieszkańców danej jednostki osiedleńczej". W języku prawnym - a w szczególności w terminologii ustawy o samorządzie terytorialnym - zwrot "komunalny" oznacza najczęściej tyle co "gminny", a zatem samorządowy, przynależny do samorządu terytorialnego (tamże s. 199), stylizacja przepisów wskazuje przy tym na "podmiotowe rozumienie zwrotu działalność komunalna" (s. 200).

Kluczowe znaczenie w tej sprawie ma treść art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi o tym, iż zaspokajanie zbiorowych potrzeb członków wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.

W ramach zadań własnych ustawodawca ustanawia kategorię zadań obligatoryjnych, dzieląc w rezultacie zadania własne gminy na dwie grupy: fakultatywne i obligatoryjne. U podstaw tej regulacji leży próba zagwarantowania społecznościom lokalnym świadczeń publicznych co najmniej na poziomie minimalnym.

W Polsce obowiązują dwie ustawy dotyczące gospodarowania odpadami, tj. ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62; poz. 628 ze zm.) oraz ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622 oraz z 1997 r. Nr 121, poz. 770 i Nr 60 poz. 369).

W ustawie o odpadach określona została m.in. hierarchia ciągu działań gospodarowania odpadami, których powstania nie udało się uniknąć. Obejmuje ona w kolejności odzysk odpadów, a następnie takie ich unieszkodliwienie, aby składowane były wyłącznie te odpady, których unieszkodliwienie w inny sposób było niemożliwe.

Z kolei w art. 14 tej ustawy przewidziano obowiązki gmin, odnośnie:

*„1. Dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa oraz realizacji zasad, o których mowa w art. 5, a także stworzenia w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji i urzędzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, spełniających wymagania określone w przepisach o ochronie środowiska, opracowywane są plany gospodarki odpadami.*

*2. Plany te określają:*

- 1) aktualny stan gospodarki odpadami,*
- 2) prognozowane zmiany w zakresie gospodarki odpadami,*
- 3) działania zmierzające do poprawy sytuacji w zakresie gospodarowania odpadami,*
- 4) instrumenty finansowe służące realizacji zamierzonych celów,*
- 5) system monitoringu i oceny realizacji zamierzonych celów.*

*3. Plany są opracowywane na szczeblu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym.*

*(...)5. Projekt wojewódzkiego, powiatowego lub gminnego planu gospodarki odpadami opracowują organy wykonawcze województwa, powiatu lub gminy.*

Do gminy, jako samodzielnej i odrębnej od organów administracji rządowej jednostki samorządu terytorialnego wykonującej istotną część zadań publicznych, należy wybór form i środków realizacji tych zadań. Nie są przy tym uzasadnione próby różnicowania poszczególnych zadań i kompetencji gminy mających na celu "zaspokojenie potrzeb mieszkańców" na takie, które przyczyniają się do osiągnięcia tego celu, i na takie, które się nie przyczyniają, albo na takie, które przyczyniają się w mniejszym stopniu. Zawarte w art. 2 ust. 1 ustawy samorządowej prawo do działań samorządnych oznacza swobodę oceny, co jest sprzeczne a co nie z interesami wspólnoty.

Ponadto należy stwierdzić, zgodnie z postanowieniami ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu nie jest uprawniona do badania celowości wydatkowania środków przez jednostki samorządu terytorialnego, a tylko ich legalności.

Od poruszanej w skardze kwestii legalności usunięcia przez władze gminy niebezpiecznych substancji należy oddzielić problem kosztów jego przedsięwzięcia i obciążenia nimi podmiotu zobowiązanego. Ten bowiem aspekt winien być przedmiotem wystąpienia władz gminy do sądu z roszczeniem przeciwko podmiotowi zobowiązanemu o zwrot poniesionych kosztów przez organ publiczny.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nie znalazło podstaw do uwzględnienia skargi i stwierdzenia nieważności uchwały i postanowiło jak w sentencji.



Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

/ - / dr Bogdan Cybulski