

Uchwała nr 76/2008
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 29 października 2008 rok

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXX/154/2008 Rady Gminy
w Wińsku z dnia 29 sierpnia 2008 r. w sprawie przyjęcia regulaminu
dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie
Gminy Wińsko ze środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej

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 XXX/154/2008 Rady Gminy w Wińsku z dnia 29 sierpnia 2008 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Wińsko ze środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wobec braku podstawy prawnej do jej podjęcia przez organ stanowiący.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XXX/154/2008 Rady Gminy w Wińsku z dnia 29 sierpnia 2008 roku w sprawie przyjęcia regulaminu dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Wińsko ze środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 2 października 2008 r. Należy zauważyć, że nie dotrzymano terminu przedłożenia tej uchwały do organu nadzoru, co zgodnie z art.90 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym powinno nastąpić w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia.

Rada Gminy w Wińsku przedmiotową uchwałą, podjętą na podstawie art.7 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art.406 ust.1 pkt 12 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz.150 ze zm.), przyjęła regulamin dofinansowania budowy oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Wińsko ze środków GFOŚiGW.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej 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 zatwierdzania 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 ust.1 pkt 12 ustawy Prawo o ochronie środowiska nie daje radzie gminy uprawnienia do określania 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 Gminy regulamin dotyczy zadania z zakresu ochrony środowiska wymienionego w art.406 ust.1 pkt 7a jako „przedsięwzięcia związane z ochroną wód” i wobec tego badana w trybie nadzoru uchwała nie może być ewentualnie oceniana jako ta, która wprowadza „inne zadania” do finansowania z gminnego funduszu.

Przywołany w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały art.7 ust.1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym odnosi się do zakresu zadań realizowanych przez gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego i nie przesądza o kompetencjach jej organów związanych z realizacją tych zadań. Kompetencje te zostały określone przede wszystkim w ustawie ustrojowej, ale też w szeregu ustaw szczegółowych odnoszących się do różnych obszarów działalności gminy.

Przepis art.18 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, nie stanowi także samodzielnej podstawy prawnej do podjęcia przedmiotowej regulacji. Przepis ten należy interpretować w powiązaniu z art.15 ust.1 ustawy ustrojowej, w myśl którego rada gminy jest organem kontrolnym i stanowiącym gminy oraz art.26 ustawy, wskazującym na wójta (burmistrza lub prezydenta) jako organ wykonawczy gminy. W tym kontekście art.18 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym dotyczy tylko kompetencji stanowiących gminy. Wynikające z tego przepisu domniemanie właściwości rady „we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy” należy rozumieć w ten sposób, iż rada gminy jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem lub kontrolą. Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (por. wyrok z dnia 25 października 1999 r. NSA – I SA/Ka 1628/1999, „Wspólnota 2000/42/41”).

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. 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/Wr 364/1998, OwSS 1999/3/84).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy w Wińsku przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski