

**Uchwała nr 88/2008**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z 3 grudnia 2008 roku**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXVI/934/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie zmiany uchwały nr XIII/392/03 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie przyjęcia kryteriów i zasad udzielania dotacji finansowych 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 XXVI/934/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie zmiany uchwały nr XIII/392/03 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie przyjęcia kryteriów i zasad udzielania dotacji finansowych ze środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wobec braku podstawy prawnej do jej podjęcia.

**§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**UZASADNIENIE**

Uchwała nr XXVI/934/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie zmiany uchwały nr XIII/392/03 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie przyjęcia kryteriów i zasad udzielania dotacji finansowych ze środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 13 listopada 2008 r.

Rada Miejska Wrocławia przedmiotową uchwałę podjęła na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz na podstawie art. 400, 405, 406 i 408 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. nr 25, poz. 3441 ze zm.). Rada Miejska przedmiotową uchwałą dokonała zmian w tekście pierwotnej uchwały tj. XIII/392/03 w zakresie przyjęcia kryteriów i zasad udzielania dotacji finansowych ze środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, stwierdza, iż wyżej wskazane przepisy prawne do podjęcia przedmiotowej uchwały nie dają podstaw do uregulowania w drodze aktu prawa miejscowego kryteriów i zasad przyznawania dofinansowania z GFOŚ i GW. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Podobną regulację w odniesieniu do samorządu gminnego zawiera art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Oznacza to, że podstawą aktu normatywnego wywołującego skutki wobec osób trzecich musi być wyraźne upoważnienie ustawowe, wynikające z art. 40 ust. 2 i ust. 3 powyższej ustawy, bądź z innej ustawy prawa materialnego administracyjnego.

Powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do właściwości rady należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, nie może być samodzielną podstawą prawną do podjęcia przedmiotowej regulacji. Przepis ten należy interpretować w powiązaniu z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego rada gminy jest organem kontrolnym

i stanowiącym gminy oraz art. 26 ustawy, wskazującym na wójta (burmistrza, 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). Stanowisko organu nadzoru znajduje także uzasadnienie w konstytucyjnej zasadzie legalizmu działania organów władzy publicznej. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie ulega wątpliwości, że samorząd terytorialny zaliczyć należy do "władzy publicznej". Jego działania zatem muszą posiadać stosowne podstawy prawne, a kompetencji do działania uchwałodawczego rady gminy nie można w związku z tym domniemywać. Stanowisko Kolegium, iż regulowana materia należy do kompetencji organu wykonawczego ukształtowała się w oparciu o rozwiązania ustawowe zmieniające właściwość organów jednostek samorządu terytorialnego.

Przechodząc do pozostałych podstaw prawnych, które zostały wskazane przez organ stanowiący jako podstawy do podjęcia tej uchwały należy wskazać, iż art. 408 ustawy – Prawo ochrony środowiska, który wskazuje, że działalność w zakresie ochrony środowiska określona 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 GFOŚ i GW 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 (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego określa m.in. plany przychodów i wydatków funduszy celowych. Oznacza to, że zatwierdzenie przychodów i wydatków gminnego funduszu celowego należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i o ewentualnych zmianach w takim zestawieniu może decydować tylko rada gminy. A zatem rada gminy zatwierdzając plan funduszu przesądza o wielkości środków 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 ustalanie kryteriów i zasad przyznawania dofinansowania np. w drodze odpowiedniego regulaminu, aby zapewnić przejrzystość dysponowania środkami funduszu. Przekazanie środków powinno następować na podstawie umowy zawartej przez wójta z beneficjentem dofinansowania. Wniosek taki można również wyprowadzić z zasady racjonalnego ustawodawcy, który w zakresie swej woli regulowania określonych obszarów przepisami wykonawczymi mieszczącymi się w zakresie źródeł prawa powszechnie obowiązującego wskazuje w akcie wyższego rzędu wyraźną delegację do wydania przepisów wykonawczych. I tak w celu ujednolicenia warunków udzielania pomocy przez fundusze ochrony środowiska w art. 405 ust. 4 ustawy została zawarta fakultatywna delegacja dla ministra właściwego do spraw środowiska do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej ze środków funduszy na przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zauważyć należy, iż delegacji do wydania przepisów wykonawczych w zakresie organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania środkami GFOŚ i GW ustawodawca nie sformułował w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Wrocławia 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 jej doręczenia.



Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

*/-/ dr Bogdan Cybulski*