

Uchwała Nr 64/2007
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 18 lipca 2007 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr VIII/88/07 Rady Miejskiej
w Polkowicach z dnia 15 czerwca 2007 roku w sprawie upoważnienia
Burmistrza Polkowic do udzielania pożyczek na sfinansowanie kosztów
remontu nieruchomości wspólnych, stanowiących współwłasność
Gminy Polkowice

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

§ 1.

Stwierdza się nieważność uchwały Nr VIII/88/07 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 15 czerwca 2007 roku w sprawie upoważnienia Burmistrza Polkowic do udzielania pożyczek na sfinansowanie kosztów remontu nieruchomości wspólnych, stanowiących współwłasność Gminy Polkowice wobec podjęcia jej bez podstawy prawnej, z jednoczesnym naruszeniem art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski (Dz.U. z 1997 roku Nr 78, poz.483 ze zm.).

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VIII/88/07 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 15 czerwca 2007 roku w sprawie upoważnienia Burmistrza Polkowic do udzielania pożyczek na sfinansowanie kosztów remontu nieruchomości wspólnych, stanowiących współwłasność Gminy Polkowice wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu – Zespół w Legnicy 22 czerwca 2007 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Polkowicach w § 1 upoważniła Burmistrza Polkowic do udzielania pożyczek właścicielom lokali mieszkalnych tworzących wraz z Gminą Polkowice wspólnotę mieszkaniową - na sfinansowanie kosztów remontu nieruchomości wspólnej, stanowiącej współwłasność Gminy Polkowice, którzy z uwagi na aktualną sytuację finansową nie są w stanie ponieść ich w sposób samodzielny. W § § 2 i 3 uchwały Rada ustaliła zasady i ogólne warunki udzielania pożyczek, w tym m.in. przyjęła regulację, iż pożyczki mogą być udzielanie na okres nie przekraczający 5 lat.

Jako podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały, Rada Miejska w Polkowicach wskazała art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Określiła również, że dniem jej wejścia w życie jest dzień ogłoszenia przez rozplakatowanie obwieszczeń w Urzędzie Gminy Polkowice.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej badając przedmiotową uchwałę uznało, że została ona podjęta bez podstawy prawnej. Przywołany w podstawie prawnej przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiący, iż do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej dla przyjęcia przedmiotowej regulacji zawartej w uchwale Rady Miejskiej, upoważniającej Burmistrza Polkowic do udzielania pożyczek. 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 w powiązaniu z art. 26 tej ustawy, stosownie do którego organem wykonawczym gminy jest wójt, burmistrz lub prezydent. W tym zakresie art. 18 ust. 1 ustawy

o samorządzie gminnym dotyczy tylko i wyłącznie kompetencji stanowiących rady gminy.

Badana uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego. Zawiera ona bowiem normy powszechnie obowiązujące na terenie gminy, nie konsumujące się w jednostkowym stosowaniu, lecz skierowane do kręgu wielu osób spełniających warunki określone w uchwale. Kolegium wskazuje, iż stanowienie aktów prawa miejscowego poddane jest reglamentacji prawnej. Wynika to z art. 87 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są - na obszarze działania organów, które je ustanowiły - akty prawa miejscowego, a z art. 94 Konstytucji wynika, że organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Tak więc podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej, albo też w art. 40 ust. 2 lub 3 ustawy o samorządzie gminnym. Takiego upoważnienia ustawowego nie zawiera natomiast art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Podobny pogląd wyrażony został w wyrokach: NSA z dnia 16 maja 2001 r. sygn. akt III SA 2622/00; WSA z dnia 28 marca 2006 r. sygn. akt IV SA /WR 170/05; NSA z 3 października 2006 r. sygn. akt I OSK 1035/06.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej nie kwestionuje prawa gminy do przeznaczania w jej budżecie środków na udzielenie pożyczek prywatnym właścicielom nieruchomości, w których gmina jest współwłaścicielem przeznaczonych na remonty części wspólnych tych nieruchomości. Stwierdza natomiast, że w obowiązującym prawie brak jest podstaw do uregulowania tej sprawy w formie aktu prawa miejscowego w sposób przyjęty w spornej uchwale. Brak upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego w danej materii oznacza, że nie podlega ono regulacji w tej formie prawnej, przy czym nie ma znaczenia czy dotyczyłoby ono uprawnień czy nakładania obowiązków.

Natomiast Kolegium zwraca uwagę, iż możliwe jest zastosowanie art.18 ust.2 pkt 9 lit „i” ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten określa wyłączną właściwość rady gminy w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, a dotyczących ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w roku budżetowym. Upoważnienie takie winno wynikać z uchwały budżetowej (art. 184 ust.2 pkt3 ustawy o finansach publicznych). Nie ma natomiast przeciwskazania by zasady i tryb udzielania pożyczek określił organ wykonawczy.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji.

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



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski