

Uchwała nr 44/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 4 marca 2025 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXI/119/2025 Rady Gminy Górno z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie udzielenia pożyczki dla Związku Gmin Gór Świętokrzyskich

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła (sprawozdawca), Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr XXI/119/2025 Rady Gminy Górno z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie udzielenia pożyczki dla Związku Gmin Gór Świętokrzyskich z powodu braku podstawy prawnej do jej podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXI/119/2025 Rady Gminy Górno z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie udzielenia pożyczki dla Związku Gmin Gór Świętokrzyskich wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 11 lutego 2025 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 4 marca 2025 roku.

O powyższym terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego, z pouczeniem stosownie do treści art. 18 ust. 3 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium jako przedstawiciel Gminy Górno udział wzięła Pani Skarbnik Gminy, składając jednocześnie wyjaśnienie, iż intencją podjętej uchwały było wskazanie przez Radę Gminy komu ma być udzielona pożyczka i w jakiej wysokości.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy Górno postanowiła o udzieleniu pożyczki dla Związku Gmin Gór Świętokrzyskich oraz określiła sposób i termin spłaty (§ 1, § 2 i § 3) cyt.:

- „§ 1 .1 Udziela się bezprocentowej pożyczki dla Związku Gmin Gór Świętokrzyskich w kwocie 1.023.781,14 zł (słownie: Jeden milion dwadzieścia trzy tysiące siedemset osiemdziesiąt jeden 14/100 zł).

2. Pożyczki udziela się w związku z realizacją zadania pn. „Budowa budynku przedszkola wraz z instalacjami wewnętrznymi i niezbędnymi urządzeniami budowlanymi w miejscowości Krajno” w ramach inwestycji pn. „Bezpieczne Góry Świętokrzyskie – budowa infrastruktury służącej wzmocnieniu bezpieczeństwa i jakości życia mieszkańców gmin Związku Gmin Gór Świętokrzyskich”. W budżecie Gminy Górno zadanie funkcjonuje pod nazwą „Budowa przedszkola przy Szkole Podstawowej w Krajnie”.

- „§ 2 Sposób i termin spłaty oraz inne szczegóły dotyczące udzielonej pożyczki określone zostaną w umowie pożyczki”.

- „§ 3 Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy”.

Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit „i” ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „i” ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym. Tak więc organ stanowiący posiada jedynie kompetencje do określenia w uchwale budżetowej maksymalnej wysokości pożyczek, poręczeń i gwarancji udzielanych przez organ wykonawczy w roku budżetowym. Z powołanego przepisu wynika, że po określeniu przez organ stanowiący w uchwale budżetowej kwoty udzielanych pożyczek, organ wykonawczy posiada wyłączną kompetencję do udzielenia konkretnemu podmiotowi pożyczki w ramach określonego przez organ stanowiący limitu.

Kolegium jednocześnie zauważa, że czynność udzielania pożyczek należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy wynikającej z regulacji zawartych w art. 262 ustawy o finansach publicznych. Przywołany natomiast w podstawie prawnej badanej uchwały art. 6 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy stanowi, iż rozchodami publicznymi są udzielone pożyczki i kredyty, który to przepis odnosi się do zaplanowania rozchodów w budżecie na ten cel w przypadku udzielania pożyczek długoterminowych tj. wykraczających poza rok budżetowy, co następuje w wyniku określenia maksymalnej wysokości pożyczek udzielanych przez organ wykonawczy. A zatem wskazany przez Radę Gminy w badanej uchwale przepis ustawy nie stanowi samoistnej podstawy prawnej do jej podjęcia.

Udzielenie z budżetu gminy pożyczki konkretnemu podmiotowi, na wskazany cel i na określonych warunkach, należy do kompetencji organu wykonawczego - w ramach maksymalnej kwoty ustalonej przez organ stanowiący. Tym samym Rada Gminy Górno, podejmując uchwałę, w której wskazała podmiot, któremu udziela się pożyczki, jej wysokość oraz cel, przekroczyła swoje kompetencje określone w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „i” ustawy o samorządzie gminnym.

Realizując swoje kompetencje, organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Na zagadnienia prawidłowej realizacji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego udzielonego w ustawie upoważnienia zwraca uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych. Wskazać w tym miejscu należy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 11.05.2011 r., II SA/Gd 244/11 (CBOSA), w którym sąd zaprezentował stanowisko, że "Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii". Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Jednocześnie Kolegium podkreśla, że unieważnienie uchwały nie oznacza braku możliwości udzielania pożyczki z budżetu gminy wskazanemu w uchwale podmiotowi. Warunki jej udzielania i spłaty powinien określić wójt w umowie, a suma udzielonych pożyczek musi mieścić się w limicie określonym przez radę gminy w uchwale budżetowej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i ustawy o samorządzie gminnym. Nadmienić również należy, że Rada Gminy Górno na podstawie tego upoważnienia w uchwale nr XXI/117/2025 z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Górno na 2025 rok w § 11 określiła maksymalną wysokość pożyczek udzielanych w 2025 r. do kwoty 1.023.781,14 zł - w tym udzielanych przez Wójta na okres nie przekraczający rok budżetowy do kwoty 1.023.781,14 zł.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Damian Grzelka