

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 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

postanowień uchwały Nr I/75/2014 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” z dnia 30 grudnia 2014 roku w sprawie: limitu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek na rok 2015

#### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 9 stycznia 2015r. Zgromadzenie Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” ustaliło limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w kwocie 25 000 000,00 zł (słownie: dwadzieścia pięć milionów złotych).

W dalszych postanowieniach uchwały zgromadzenie zdecydowało, iż:

1. Kredytu udzieli aktualnie obsługujący Związek Międzygminny „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” bank, który został wybrany w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych;
2. Wyraża się zgodę na ustanowienie zabezpieczenia kredytu w formie ustalonej przez Zarząd Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej”;
3. Zobowiązania z tytułu kredytu wraz z kosztami i ewentualnym zabezpieczeniem pokryte zostaną z budżetu Związku na rok 2015 z dochodów bieżących.

Jako podstawę prawną dla podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano przepisy:

- art. 73a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, który stanowi, iż „Do gospodarki finansowej związku międzygminnego stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin”;
- art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, który stanowi, iż „Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery

wartościowe na: 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego”,

- par. 13 pkt 10 Statutu Związku, który stanowi, iż „Do wyłącznych kompetencji Zgromadzenia należy: (...) 10) określanie maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez Zarząd w roku budżetowym oraz określanie wysokości sumy, do której Zarząd może samodzielnie zaciągać zobowiązania”.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Związku o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 28 stycznia 2015 roku. Rozpatrując sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych oraz samorządowych ustaw ustrojowych można wyróżnić elementy konieczne (obligatoryjne) uchwały budżetowej, bez których akt ten nie spełnia ustawowych wymogów i może być uznany za sprzeczny z prawem. Zgodnie z przepisem art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, uchwała budżetowa określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90. Jest to tzw. element względnie obligatoryjny, który wystąpi w uchwale budżetowej jedynie w sytuacji uchwalenia budżetu z deficytem finansowanym środkami pochodzącymi z tych źródeł.

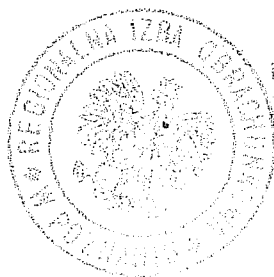
Zachowuje aktualność wyrok WSA, w świetle którego limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych jest obligatoryjnym elementem uchwały budżetowej gminy, gdyż wynika to z klarownego przepisu rangi ustawowej, a ponadto określenie tego limitu jest niezbędne, gdyż suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć limitu określonego w uchwale budżetowej. Oznacza to, że jeśli uchwała budżetowa gminy na dany rok budżetowy nie zawiera - mimo ustawowego wymogu - tego limitu, to gmina nie może zaciągać kredytów lub pożyczek oraz emitować papierów wartościowych (wyrok WSA z dnia 12 czerwca 2007 r., I SA/Rz 400/07).

Kolegium Izby wskazuje, że w rozpatrywanej sprawie przepis rangi ustawowej stanowi o konieczności określenia limitu zobowiązań w uchwale budżetowej a jednocześnie brak jest ustawowego przepisu upoważniającego zgromadzenie związku do wydania zakwestionowanego aktu. Tym samym uchwała Nr I/75/2014 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” z dnia 30 grudnia 2014 roku podjęta została bez podstawy prawnej, co oznacza naruszenie określonej w art 7 Konstytucji zasady legalizmu. Zasada ta

wymaga, by decyzja podjęta przez dany organ - w tym wypadku uchwała zgromadzenia - odpowiadała wymogom legalności, Zgromadzenie musi więc posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie a treść jej postanowienia musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartego w ustawie. Z treści przepisu art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wynika bezspornie, iż organy administracji publicznej obowiązują zasadą: „co nie jest prawem dozwolone jest zakazane”. Organom wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia.

Organ nadzoru podziela stanowisko NSA zawarte w wyroku z dnia 11 lutego 1998r. w którym wyrażono pogląd, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - poprzez ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (II SA/Wr 1459/97, OSS 1998/79).

Z uwagi na powyższe uznać należy, że uchwała Nr I/75/2014 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” z dnia 30 grudnia 2014 roku w sprawie: limitu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek na rok 2015 podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności.



Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu

*Grażyna Wróblewska*  
Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie trzydziestu dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

