

Sygn. akt IV SA/Wr 656/07

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 12 lutego 2008 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	-	Małgorzata Masternak-Kubiak
Sędziowie	Sędzia NSA	- Tadeusz Kuczyński /spr./
	Sędzia WSA	- Wanda Wiatkowska-Ilków
Protokolant	-	Aleksandra Siwińska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 12 lutego 2008r.

sprawy ze skargi Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej [REDAKTOWANE]

na uchwałę Rady Miejskiej w [REDAKTOWANE]

z dnia [REDAKTOWANE] nr [REDAKTOWANE]

w przedmiocie zasad udzielania zwrotnej pomocy finansowej na wykonanie ekologicznych systemów grzewczych

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 7 listopada 2007r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we [REDAKTOWANO] na podstawie art. 50 § 2 w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), w związku z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), wniosło skargę na uchwałę Nr [REDAKTOWANO] Rady Miejskiej w [REDAKTOWANO] z dnia [REDAKTOWANO] roku w sprawie zasad udzielania zwrotnej pomocy finansowej na wykonanie ekologicznych systemów grzewczych. Zarzucono podjęcie jej bez podstawy prawnej z jednoczesnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. i ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. tj. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), oraz z naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W motywach uzasadnienia stwierdzono, że uchwała Nr [REDAKTOWANO] Rady Miejskiej w [REDAKTOWANO] z dnia [REDAKTOWANO] roku w sprawie zasad udzielania zwrotnej pomocy finansowej na wykonanie ekologicznych systemów grzewczych, za przedmiot regulacji przyjmuje zasady udzielania zwrotnej pomocy finansowej na wykonywanie ekologicznych systemów grzewczych w obrębie lokali i w częściach wspólnych nieruchomości w budynkach wspólnot mieszkaniowych położonych w strefie A ochrony konserwatorskiej. Ponadto uchwała ma wyłącznie zastosowanie do właścicieli lokali mieszkalnych, które zostały wyodrębnione z komunalnego zasobu Gminy [REDAKTOWANO]. Ponadto uchwała reguluje warunki na jakich pomoc finansowa może być udzielana, przyjmuje również oprocentowanie udzielanej pożyczki jak również okres na jaki może zostać udzielona oraz kwestie związane z zabezpieczeniem w umowie pożyczki.

Jako podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej regulacji Rada Miejska [REDAKTOWANO] wskazała art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt. 9 lit i ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 i art. 14 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we [REDAKTOWANE] badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, iż została podjęta bez podstawy prawnej. Przywołany w podstawie 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 samodzielnej podstawy prawnej do przyjęcia przedmiotowej regulacji uchwały rady gminy w zakresie - zasad ogólnych udzielania przez Burmistrza pożyczek na wykonanie ekologicznych systemów grzewczych. Przywołany przepis prawny ustawy o samorządzie gminnym, należy interpretować w połączeniu z art. 15 ust. 1 tejże ustawy w myśl którego Rada gminy jest organem kontrolnym i stanowiącym gminy oraz art. 26 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 gminy. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Przepis ten oznacza, że podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej albo też art. 40 ust. 2 lub 3 ustawy o samorządzie gminnym. Podobny pogląd wyrażony został w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2001 r. sygn. akt III SA 2622/00, ONSA 2002/3/114.

Upoważnienia ustawowego nie zawiera ani 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, ani też art. 6 tej ustawy, mówiący, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Z faktu, że przepisy ustawowe dotyczące określonej materii nie wprowadzają dodatkowych możliwości, nie można wyprowadzać wniosku o prawie gminy do unormowania takiej kwestii przepisami wydanymi na podstawie ogólnych norm kompetencyjnych, jakie stanowi art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, powołany jako jedna z podstaw do wydania zaskarżonej uchwały.

Dokonana regulacja stoi również w sprzeczności z art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. i ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż 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".

Jak wynika z przytoczonego przepisu do kompetencji rady gminy należy określanie maksymalnej wysokości pożyczek udzielanych w roku budżetowym. Gdyby ustawodawca zdecydował się na określenie zasad udzielania z budżetu pożyczek dla podmiotów i osób trzecich, to zawarłby stosowną delegację w ustawie o samorządzie gminnym. Takie regulacje dotyczące określania zasad dla organu wykonawczego zawiera art. 18 ust. 2 pkt 7, pkt. 9 lit. a, b i g ustawy o samorządzie gminnym. Zasadę potwierdzającą, iż do wyłącznej kompetencji rady gminy należy jedynie określenie maksymalnej wysokości pożyczek potwierdza art. 194 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, który stanowi, iż:

" 1. Czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek oraz udzielaniu pożyczek, poręczeń i gwarancji oraz emisji papierów wartościowych dokonuje dwóch członków zarządu wskazanych w uchwale przez zarząd, z zastrzeżeniem ust. 2. Dla ważności tych czynności konieczna jest kontrasygnata skarbnika jednostki samorządu terytorialnego.

2. Czynności prawnych, o których mowa w ust. 1, w gminie dokonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta)".

Jak wynika z przytoczonego przepisu czynności prawnych związanych z udzieleniem pożyczek dokonuje wójt jednoosobowo. Powyższy przepis również nie daje podstawy prawnej do określenia przez radę gminy zasad postępowania organu wykonawczego gminy w zakresie udzielania pożyczek z budżetu gminy.

Podstawę do podjęcia zaskarżonej uchwały nie może być również przywołany art. 13 ust.1 i art. 14 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, które to przepisy stanowią:

"Art. 13. 1. Właściciel ponosi wydatki związane z utrzymaniem jego lokalu, jest obowiązany utrzymywać swój lokal w należyтым stanie, przestrzegać porządku domowego, uczestniczyć w kosztach zarządu związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej, korzystać z niej w sposób nie utrudniający korzystania przez innych współwłaścicieli oraz współdziałać z nimi w ochronie wspólnego dobra.

Art. 14. Na koszty zarządu nieruchomością wspólną składają się w szczególności:

- 1) wydatki na remonty i bieżącą konserwację,
- 2) opłaty za dostawę energii elektrycznej i ciepłej, gazu i wody, w części dotyczącej nieruchomości wspólnej, oraz opłaty za antenę zbiorczą i windę,
- 3) ubezpieczenia, podatki i inne opłaty publicznoprawne, chyba że są pokrywane bezpośrednio przez właścicieli poszczególnych lokali,
- 4) wydatki na utrzymanie porządku i czystości,
- 5) wynagrodzenie członków zarządu lub zarządcy".

Jak wynika z przytoczonych przepisów, określają one obowiązki właściciela nieruchomości, i również nie zawierają upoważnienia do stanowienia na ich podstawie norm o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym, przez organ stanowiący samorządu gminnego. Wszystkie przepisy na jakie się powoływał organ stanowiący gminy w zakresie podjętej regulacji nie dają podstawy do podjęcia przedmiotowej uchwały oraz w systemie prawa brak jest innej podstawy prawnej do przyjęcia przedmiotowej regulacji. Należy więc stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała w istotny sposób narusza art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Kolegium podkreśliło, że problem prawnych podstaw działania państwa dotyczy wszystkich organów władzy publicznej. Jest to istotna kwestia, dotycząca także gwarancji swobód obywatelskich, ochrony jednostki przed omnipotencją państwa i jego aparatu. Przyjmując nawet, iż dana regulacja ma pozytywny wydźwięk jeżeli chodzi o aspekty związane z ochroną środowiska oraz zabytków w mieście Środa Śląska, to należy stwierdzić, iż w państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organy te mogą działać tylko w tych granicach. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Żadna z powołanych w podstawie prawnej norm prawnych nie daje podstawy prawnej do podjęcia przedmiotowej regulacji, co oczywiście nie przekreśla możliwości udzielania pożyczek przez organ wykonawczy gminy bez określenia przez organ stanowiący zasad ich udzielania.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w [REDACTED] wniosła o jej oddalenie w całości. Stwierdzono, że Rada Miejska w [REDACTED] kierując się żywotnymi potrzebami mieszkańców wspólnoty samorządowej oraz ich trudną sytuacją materialną, a także mając na uwadze konieczność poprawy stanu środowiska naturalnego i jego ochronę zdecydowała o rozwiązaniu problemu poprzez uchwalenie zasad udzielania zwrotnej pomocy finansowej na wykonanie ekologicznych systemów grzewczych w strefie A ochrony konserwatorskiej. Rada Miejska w [REDACTED] uznała, iż skoro w zakresie działania gminy leżą sprawy wymienione w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, który stanowi co następuje:

ust. 1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, **ochrony środowiska** i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia **w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz**,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) ochrony zdrowia,
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- 7) **gminnego budownictwa mieszkaniowego**,
- 8) edukacji publicznej,
- 9) <sup>(1)</sup>kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 11) targowisk i hal targowych,
- 12) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 13) cmentarzy gminnych,

- 14) <sup>(2)</sup>porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz **ochrony przeciwpożarowej** i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej.
- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
- 18) promocji gminy,
- 19) współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

ust. 2. Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy.

W art. 18 tejże ustawy wymienione zostały obszary, w których rada podejmuje uchwały, i na tej podstawie w oczywisty sposób Rada Miejska wywiodła, iż podjęcie przedmiotowej uchwały mieści się w granicach prawnych możliwości jej działania i ustawowych upoważnień.

Zdaniem Rady Miejskiej w [REDAKTOWANO] z wydatkami budżetowymi wpływającymi bezpośrednio na osiągnięcie celów polityki ochrony środowiska gminy wiązać się mogą udzielane różnym podmiotom z budżetu gminy dotacje, pożyczki i poręczenia. Są to instrumenty, które gmina może wykorzystywać w celu realizacji programu ochrony środowiska, którego jednym z elementów jest ograniczenie emisji gazów, w tym z lokali i budynków. Aby osiągnąć zamierzony cel należało opracować zasady pomocy zwrotnej udzielanej przez gminę mieszkańcom, polegającej na udzieleniu zwrotnej, oprocentowanej pożyczki celem sfinansowania ekologicznych systemów grzewczych w lokalach i budynkach mieszkalnych.

Podjęta przez Radę Miejską w [REDAKTOWANO] uchwała zabezpiecza z jednej strony interes mieszkańców, a z drugiej strony dobrze pojęty interes gminy, gdyż udzielana pomoc będzie pomocą zwrotną i pozwoli na osiągnięcie efektu ekologicznego.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne są właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Sąd nie może opierać tej kontroli na innym kryterium. Uchwała rady jest prawidłowa, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa, które zawierają upoważnienie do wydania takiego aktu oraz określają tryb postępowania prawodawczego. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), sądy administracyjne zostały powołane do orzekania w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny może zatem zakwestionować zaskarżony akt prawa miejscowego tylko wtedy, gdy jest on niezgodny z prawem.

W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują. Skarga zasługiwała zatem na uwzględnienie.

Przesłanki zgodności z prawem uchwały rady gminy są określone w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Według tego przepisu uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia nieważności takiego aktu jest zatem uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa.

Samorząd terytorialny jest elementem władzy wykonawczej państwa. Wykonuje on część zadań należących do tej władzy (art. 163 Konstytucji). Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność w zakresie ich uprawnień, podlegającą ochronie sądowej (art. 165 Konstytucji). Działalność ta podlega jednak nadzorowi wskazanych tam organów, z punktu widzenia legalności (art. 171 Konstytucji w związku z art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym). Działalność prowadzona przez organy samorządu terytorialnego opiera się zatem na ustawach i musi się mieścić w granicach ustanowionych przez ustawy. Zgodność działania organów samorządu terytorialnego z prawem podlega nadzorowi organów administracji rządowej. Władcze wkroczenie organu nadzoru w działalność organu samorządu terytorialnego naruszającą ustawy nie jest zatem ograniczeniem konstytucyjnie oraz ustawowo zagwarantowanej samodzielności samorządu terytorialnego.



Według powołanego art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: "Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia organowi nadzoru uchwały lub zarządzenia". Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru oraz skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały. Organ nadzoru ma zatem obowiązek stwierdzenia nieważności uchwały, która w sposób istotny narusza prawo. Wynika z tego, że każda uchwała rady gminy dotknięta istotnymi wadami prawnymi jest nieważna od dnia jej podjęcia.

W rozpatrywanej sprawie organ nadzoru przekroczył 30-dniowy termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, określony w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zatem zgodnie z art. 93 ust. 1 tej ustawy, zaskarżył uchwałę do sądu administracyjnego.

Niesporne jest, że zaskarżona uchwała ma charakter normatywny, dotyczy bowiem statusu generalnie i abstrakcyjnie określonej kategorii podmiotów – mieszkańców gminy, a przy tym mieści się w kategorii uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, dotyczących spraw finansowych w rozumieniu art. 86 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych, podlegających badaniu przez izbę.

Organ nadzoru prawidłowo zarzucił, że podane w podstawie prawnej normowania podjętej uchwały art. 18 ust. 1 i 2 pkt 9 „i” ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, powołanej wyżej, a także art. 13 ust. 1 i art. 14 powołanej ustawy z dnia 24 czerwca 1994r. o własności lokali nie zawierają umocowania (upoważnienia) do przyjętej w niej regulacji.

Przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej nie może być podstawą kreowania aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze, bowiem z treści tego przepisu nie wynika prawo gminy do wydawania aktów prawa miejscowego. Przepis art. 18 ust. 1 tej ustawy nie zawiera bowiem szczególnej normy kompetencyjnej. W konsekwencji, 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 (art. 15 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym) lub kontrolą (art. 18 a ust. 1 u.s.g.).

Za prawidłową należy również uznać ocenę organu nadzoru, że uchwała pozostaje w sprzeczności z art. 18 ust. 2 pkt 9 „i” ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż 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. Organ zasadnie podniósł, że przytoczony przepis upoważnia radę gminy do określenia maksymalnej wysokości pożyczek udzielonych w roku budżetowym, ale nie deleguje nań kompetencji do określania zasad udzielania z budżetu pożyczek podmiotom i osobom trzecim, tak jak uczyniono to np. w art. 18 ust. 2 pkt 7, pkt 9 „a”, „b”, „g” ustawy.

Organ również trafnie zwrócił uwagę na treść art. 194 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych, który stanowi, że czynności prawnych polegających na zaciągnięciu kredytów i pożyczek oraz udzielaniu pożyczek, poręczeń i gwarancji oraz emisji papierów wartościowych dokonuje dwóch członków zarządu wskazanych w uchwale przez zarząd, z zastrzeżeniem ust. 2. Dla ważności tych czynności konieczna jest kontrasygnata skarbnika jednostki samorządu terytorialnego (ust. 1).

Czynności prawnych, o których mowa w ust. 1, w gminie dokonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) – ust. 2.

Wskazany przepis upoważnia wójta do jednoosobowego dokonywania czynności prawnych związanych z udzielaniem pożyczek, nie zawierając przy tym delegacji do określania przez radę gminy zasad postępowania organu wykonawczego w zakresie udzielania pożyczek z budżetu gminy.

Należy także podzielić argumentację organu nadzoru, że podstawy do wydania zakwestionowanej uchwały nie może stanowić przepis art. 13 ust. 1 i art. 14 ustawy z dnia 24 czerwca 1994r. o własności lokali. W myśl pierwszego z powołanych unormowań właściciel ponosi wydatki związane z utrzymaniem jego lokalu, jest obowiązany utrzymywać swój lokal w należyтым stanie, przestrzegać porządku domowego, uczestniczyć w kosztach zarządu związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej, korzystać z niej w sposób nie utrudniający korzystania

przez innych współwłaścicieli oraz współdziałać z nimi w ochronie wspólnego dobra.

Przepis art. 14 powołanej ustawy stanowi natomiast, że na koszty zarządu nieruchomością wspólną składają się w szczególności:

- 1) wydatki na remonty i bieżącą konserwację,
- 2) opłaty za dostawę energii elektrycznej i ciepłej, gazu i wody, w części dotyczącej nieruchomości wspólnej, oraz opłaty za antenę zbiorczą i windę,
- 3) ubezpieczenia, podatki i inne opłaty publicznoprawne, chyba że są pokrywane bezpośrednio przez właścicieli poszczególnych lokali,
- 4) wydatki na utrzymanie porządku i czystości,
- 5) wynagrodzenie członków zarządu lub zarządcy.

Wskazane regulacje określają obowiązki właściciela związane z lokalem oraz składniki kosztów zarządu nieruchomością wspólną, nie delegując jednak kompetencji uchwałodawczych na radę gminy.

Nie można również podzielić przytoczonej w odpowiedzi na skargę argumentacji Rady Gminy wywodzącej kompetencję do wydania zakwestionowanej uchwały ponadto z treści art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym jednomyślnie przyjmuje się, że przepis art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym określający zadania własne gminy, nie stanowi podstawy do wydawania ani przepisów prawa miejscowego, ani indywidualnych decyzji przez organy gminy, a zarazem nie upoważnia organów gminy do stanowienia zakazów wydawania takich decyzji (por. wyrok NSA z 11.X.1991r., SA/Wr 1005/91, ONSA 1991, nr 3-4, poz. 88, por. także wyrok WSA w Warszawie z 8.X.2004r., I SA/Wa 150/04, Lex nr 160845). Powołany przepis jest regulacją prawa ustrojowego, ustala zakres działania organów gminy; jest przepisem określającym w sposób ogólny granice, w jakich ustawy mogą przewidywać kompetencje dla organów gminy do władczego kształtowania oznaczonej kategorii stosunków społecznych. (por. np. wyrok NSA z 13.X.2005r., OSK 1932/2004, Lex 201367), z którego nie można wywodzić roszczenia jako skutku zobowiązania ani odpowiedzialności za szkodę w ramach art. 471 k.c. (por. np. wyrok SN z 29.VI.2005r. III CK 655/04, Lex 180985).

Sąd w niniejszym składzie podzielił przytoczone stanowisko orzecznictwa. Przepis art. 94 Konstytucji stanowi, że organy jednostek samorządu terytorialnego

oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Kontrolowana przez Sąd uchwała została wydana bez takiego upoważnienia.

Wobec powyższego, na podstawie art. 147 § 1 i 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) orzekł jak w sentencji.