

Uchwała Nr 26/IV/2024

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 15 lutego 2024 r.

w sprawie uchwały Nr LXXVIII/1024/24 Rady Miasta Zabrze z dnia 24 stycznia 2024 r. w sprawie określenia zasad zbywania, nabywania i wykupu obligacji komunalnych, które Miasto Zabrze zamierza wyemitować w 2024 roku w wysokości 60.000.000 zł

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 3 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr LXXVIII/1024/24 Rady Miasta Zabrze z 24 stycznia 2024 r. w sprawie określenia zasad zbywania, nabywania i wykupu obligacji komunalnych, które Miasto Zabrze zamierza wyemitować w 2024 roku w wysokości 60.000.000 zł z powodu istotnego naruszenia prawa polegającego na podjęciu uchwały bez zachowania bezwzględnej większości głosów, czym naruszono art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXXVIII/1024/24 Rady Miasta Zabrze z 24 stycznia 2024 r. w sprawie określenia zasad zbywania, nabywania i wykupu obligacji komunalnych, które Miasto Zabrze zamierza wyemitować w 2024 roku w wysokości 60.000.000 zł, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 29 stycznia 2024 r. W dniu 1 lutego 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności. Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium w dniu 15 lutego 2024 r., o którego terminie powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa

jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. W toku postępowania nadzorczego Przewodnicząca oraz Wiceprzewodniczący Rady Miasta Zabrze złożyli wyjaśnienia pismami, odpowiednio z 7 oraz 9 lutego 2024 r., stanowiące odpowiedź na zapytanie wystosowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach w trybie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), dotyczące sposobu przyjęcia powyższej uchwały Rady Miasta Zabrze. W posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 15 lutego 2024 r. wzięli udział przedstawiciele Miasta Zabrze.

Badając przedłożoną uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło w niej istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny. Badana uchwała Rady Miasta Zabrze została uchwalona na sesji nadzwyczajnej, która odbyła się w dniu 24 stycznia 2024 r. Z wyników głosowania dostępnych na stronie BIP Urzędu Miejskiego w Zabrzu wynika, że uchwała została przyjęta w głosowaniu, w którym wzięło udział 23 radnych, w tym 11 głosowało „za”, 10 głosowało „przeciw” oraz 2 wstrzymało się od głosu. Ustawowy skład Rady Miasta Zabrze wynosi 25 radnych. Opisane wyniki głosowania zostały potwierdzone przez przedstawicieli Miasta Zabrze, w toku postępowania nadzorczego. Oznacza to, że uchwała badana została przyjęta zwykłą większością głosów. W ocenie Kolegium Izby do uchwały tej zastosowanie mają przepisy art. 58 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym :

ust. 1

Uchwały i zarządzenia organów gminy dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła, z których zobowiązania te zostaną pokryte.

ust. 2.

Uchwały rady gminy, o których mowa w ust. 1, zapadają bezwzględną większością głosów obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

Zdaniem Kolegium Izby uchwała badana spełnia przesłankę określoną w ust. 1 ww. przepisu, gdyż jej treść wyczerpuje znamiona zakresu pojęcia „uchwały dotyczącej zobowiązań finansowych”. Natomiast przyjęcie uchwały bezwzględną większością głosów wymaga, aby za uchwałą oddano o minimum jeden głos więcej od sumy głosów przeciwnych oraz wstrzymujących się. W analizowanym przypadku warunkiem legalnym przyjęcia uchwały było oddanie co najmniej 13 głosów za uchwałą. W związku z powyższym Kolegium Izby wystąpiło do Przewodniczącej oraz Wiceprzewodniczącego Rady Miasta Zabrze o wyjaśnienie przyczyn uznania, że doszło do podjęcia uchwały w świetle przepisu art. 58 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, która wymaga dla tego typu uchwał większości bezwzględnej. Zapytywani pismami, odpowiednio z 7 oraz 9 lutego 2024 r., złożyli tożsame wyjaśnienia, następujące treści:

Użycie w podstawie prawnej art. 58 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiło oczywistą pomyłkę pisarską. Podstawą podjęcia Uchwały Nr LXXVIII/1024/24 w sprawie określenia zasad zbywania, nabywania i wykupu obligacji komunalnych, które Miasto Zabrze zamierza wyemitować w 2024 roku w wysokości 60.000.000,00 zł były: art. 18 ust 9 lit. b) ustawy o samorządzie gminnym oraz § 4 Uchwały Nr LXXVI/1001/23 Rady Miasta Zabrze z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie budżetu miasta Zabrze na rok 2024, który upoważnił Prezydenta Miasta do zaciągnięcia zobowiązania finansowego z tytułu emisji papierów wartościowych na sfinansowanie deficytu i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych w wysokości 60.000.000 zł wraz ze wskazaniem źródeł jego pokrycia. Jednocześnie informuję, iż wyniki głosowania tejże uchwały w sprawie budżetu miasta Zabrze na 2024 rok były następujące:

ZA: 13, PRZECIW: 12, WSTRZYMUJĘ SIĘ: 0, BRAK GŁOSU: 0, NIEOBECNI: 0

Natomiast badana Uchwała miała charakter techniczno-wykonawczy i określała tylko zasady zbywania, nabywania i wykupu obligacji komunalnych, które Miasto Zabrze zamierza wyemitować w 2024 roku w wysokości 60.000.000 zł. a była podejmowana w trybie art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Kolegium Izby wnosi następujące uwagi.

Podzielić należy ocenę wyrażoną przez Miasto Zabrze, iż bezpośrednią legitymacją ustawową dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały jest art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „b” ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta. Sposób zredagowania powyższego przepisu wskazuje na kompetencję rady gminy do uregulowania wyłącznie całości materii zawartej w przywołanym przepisie kompetencyjnym, o czym świadczy użycie spójników „oraz”, „i”. Wbrew tytułowi uchwały badanej, analiza jej merytorycznej treści nie pozostawia wątpliwości, iż Rada Miasta Zabrze postanowiła również o emitowaniu obligacji, o czym stanowi treść § 1 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym:

Miasto wyemituje 6.000 (sześć tysięcy) obligacji o wartości nominalnej 10.000 zł (dziesięć tysięcy złotych) każda, na łączną kwotę 60.000.000 zł (sześćdziesiąt milionów złotych).

Nie sposób podzielić argumentacji wyrażonej przez Przedstawicieli Miasta Zabrze, obecnych na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 15 lutego 2024 r., zgodnie z którą organ stanowiący Miasta Zabrze podejmując badaną uchwałę nie podejmował również decyzji o emisji obligacji, a wyłącznie regulował zasady zbycia, nabycia i wykupu obligacji, bo działał na podstawie § 4 uchwały budżetowej Miasta Zabrze na 2024 r. Na podstawie przywołanego postanowienia uchwały budżetowej upoważniono Prezydenta Miasta m. in. do emisji papierów wartościowych na sfinansowanie deficytu i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych w wysokości 60.000.000 zł. Zdaniem Przedstawicieli Miasta Zabrze, udzielenie w uchwale budżetowej przez organ stanowiący jednostki samorządu

terytorialnego jej organowi wykonawczemu upoważnienia do zaciągania zobowiązania zwrotnego, w tym przypadku w formie emisji obligacji, wyłącza możliwość osobistego działania rady gminy. Z takim stanowiskiem nie sposób się zgodzić. Możliwość udzielenia w uchwale budżetowej upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań zwrotnych wynika z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym :

W uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90.

Istotnym jest to, że wprowadzenie do uchwały budżetowej powyższego upoważnienia, nie wyłącza możliwości osobistego działania rady gminy w zakresie objętym upoważnieniem, dlatego nie może ono stanowić prawnego uzasadnienia ograniczenia kompetencji rady gminy do podjęcia uchwały, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „b” ustawy o samorządzie gminnym. Kolegium Izby podkreśla, że treść badanej uchwały jest tożsama co do konstrukcji i zakresu z uchwałami organów stanowiących innych jednostek samorządu terytorialnego, które podejmowały uchwały w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu. Ścisły, nierozzerwalny charakter materii określonej w przytoczonej wcześniej legitymacji ustawowej, wymusza stworzenie aktu kompletnego, gwarantującego możliwość jego realizacji w praktyce. Zdaniem Kolegium Izby skrócenie tytułu uchwały badanej było aktem pozornym, nie wywierającym skutków prawnych, gdyż treść badanej uchwały odpowiada w całości zakresowi przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit b ustawy o samorządzie gminnym. Gdyby doszło jednak, w badanym lub innym przypadku do podjęcia uchwały, która nie spełnia wszystkich wymogów ustawowych, wobec tak podjętej uchwały organ nadzoru powinien podnieść zarzut niekompletności aktu, skutkującej koniecznością stwierdzenia jej nieważności.

W podstawie prawnej uchwały badanej został wskazany m. in. przepis art. 58 ustawy o samorządzie gminnym, choć jak wyjaśnili przedstawiciele Miasta Zabrze został on wprowadzony omyłkowo, a uchwała badana nie podlega rygorom tego przepisu. Zdaniem Kolegium Izby sposób zredagowania podstawy prawnej uchwały rady gminy w żaden sposób nie przesądza samoistnie o jej charakterze prawnym, ani o sposobie oceny prawnej w procesie nadzorczym. Decydująca w tym w procesie jest analiza merytorycznej treści uchwały. Kolegium Izby zauważa, że § 4 uchwały badanej przyjął brzmienie :

Splata zobowiązań wynikających z emisji obligacji następować będzie z dochodów własnych Miasta Zabrze pochodzących z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych lub z dochodów z majątku oraz przychodów.

Przywołane postanowienie uchwały badanej jest realizacją postulatu wyrażonego w art. 58 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi :

Uchwały i zarządzenia organów gminy dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła, których zobowiązania te zostaną pokryte.

W tym miejscu należy odnieść się do zagadnienia najistotniejszego dla oceny prawnej uchwały badanej. Zdaniem Kolegium Izby uchwała badana spełnia przesłanki określone w art. 58 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uwagę zwraca szeroki zakres kompetencyjny przepisu, który mówi

o uchwałach dotyczących zobowiązań finansowych co oznacza, że rygorom tego przepisu podlegają uchwały, które wykazują merytoryczny związek z zaciągnięciem zobowiązania finansowego przez gminę. Zakres tego przepisu nie ogranicza się wyłącznie do aktów stanowiących zaciągnięcie zobowiązania finansowego. Przy tak skonstruowanej podstawie prawnej Kolegium Izby nie ma wątpliwości, pomimo odmiennego stanowiska Miasta Zabrze w tym względzie, że uchwała badana dotyczy zobowiązania finansowego gminy, co jest argumentem wystarczającym do objęcia jej formalnym wymogiem przyjęcia jej bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Co więcej, zdaniem Kolegium Izby uchwała w której rada gminy wyraża wolę wyemitowania obligacji na określoną kwotę, stanowi w istocie uchwałę w sprawie zaciągnięcia zobowiązania finansowego, a więc związek z procesem zaciągania tych zobowiązań jest głębszy niż wymaga w tej sytuacji ustawodawca.

Podsumowując, w ocenie Kolegium Izby badana uchwała dla swojej skuteczności wymagała przyjęcia bezwzględną większością głosów, w świetle przepisu art. 58 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, a niedopełnienie tej przesłanki warunkującej ważność uchwały obliguje organ nadzoru do wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach 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 postanowiło o nieważności badanej uchwały, jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miasta Zabrze przysługuje odwołanie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach – w terminie trzydziestu dni od jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej