

Uchwała Nr 22/1236/2016

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 15 listopada 2016 r.

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 2016 r. poz. 561) w związku art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXIX/193/16 Rady Gminy Duszniki z dnia 25 października 2016 r. w sprawie: emisji obligacji komunalnych oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 31 października 2016 r. Rada Gminy Duszniki, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b, art. 58 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) oraz art. 2 pkt 5 i art. 33 pkt 2 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz. U. z 2015 r. poz. 238), postanowiła o emisji obligacji komunalnych oraz określiła zasady ich zbywania, nabywania i wykupu.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.) zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały.

Kolegium Izby rozpatrując sprawę przedmiotowej uchwały na posiedzeniu w dniu 15 listopada 2016 r. po zapoznaniu się z jej treścią, ustaliło i zważyło co następuje.

Rada Gminy Duszniki postanowiła w § 1 i 2 przedmiotowej uchwały, że:

- Gmina Duszniki wyemituje do 1.200 (...) sztuk obligacji o wartości nominalnej 1.000,00 zł (...) każda, przy czym maksymalna wartość nominalna emisji obligacji nie przekroczy kwoty 1.200.000,00 zł;
- celem emisji obligacji jest pokrycie planowanego deficytu budżetowego w roku 2016 i spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Jak wynika z dyspozycji art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru, że stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo

w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa. Przyjąć przy tym za ukształtowaną linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego należy, że do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r., SA/Wr 949/96; wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97).

Do wyłącznej kompetencji Rady Gminy na mocy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b ustawy o samorządzie gminnym należy podejmowanie uchwał w sprawie emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta.

Uchwała ta nie stanowi jednak samoistnej podstawy do emisji przez jednostkę samorządu terytorialnego obligacji bowiem zobowiązania te muszą mieć umocowanie w uchwale budżetowej, stanowiącej podstawę prowadzenia gospodarki finansowej w danym roku budżetowym, w limitach zobowiązań planowanych do zaciągnięcia jak i planowanych przychodach z tytułu kredytów i pożyczek.

Zgodnie z treścią art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Uchwała budżetowa jest aktem normatywnym, stanowiącym, stosownie do dyspozycji art. 211 ust. 4 cyt. ustawy, podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym. Ponadto, w myśl art. 212 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych przychodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Sprzedaż papierów wartościowych przez jednostkę samorządu terytorialnego stanowi, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy o finansach publicznych, przychody budżetu i podlega zaliczeniu do budżetu jednostki, stanowiącego część składową uchwały budżetowej. Podjęcie uchwały w sprawie emisji obligacji we wskazanej w tej uchwale wysokości zawsze uwarunkowane powinno być tym, czy w budżecie jednostki zaplanowane zostały w odpowiedniej wysokości przychody budżetowe z tytułu sprzedaży innych papierów wartościowych (§ 931), stosownie do dyspozycji art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z jego treścią, suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

W dniu podjęcia przedmiotowej uchwały Rada Gminy Duszniki podjęła również uchwałę Nr XXIX/192/16 w sprawie zmiany uchwały Nr XVII/122/15 Rady Gminy Duszniki z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2016, w której to ustaliła m.in.:

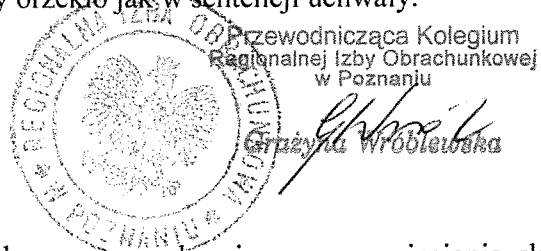
1. Deficyt budżetu w kwocie 819.856,00 zł, który zostanie sfinansowany przychodami z tytułu emisji papierów wartościowych (§ 3 uchwały);
2. Łączną kwotę planowanych przychodów budżetu w wysokości 2.720.000,00 zł (§ 4 uchwały). Zgodnie z załącznikiem Nr 4 do uchwały przychody budżetu zaplanowano w całości z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952);
3. Limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych (§ 6 uchwały), przeznaczony na:
 - 1) pokrycie występującego w ciągu roku deficytu budżetu – 400.000,00 zł,
 - 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy – 2.720.000,00 zł,
 - 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów – 1.900.144,00 zł (budżet przewiduje rozchody w kwocie 1.900.144,00 związane ze spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów).

Przed podjęciem badanej uchwały Rada Gminy Duszniki podejmowała już uchwałę w sprawie zaciągnięcia zobowiązania zwrotnego (pożyczki), która miała służyć sfinansowaniu deficytu budżetu w związku z realizacją określonego zadania majątkowego, a mianowicie uchwałę Nr XXIII/150/16 z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie: zaciągnięcia pożyczki na rozbudowę oczyszczalni ścieków w Grzebienisku, zmienioną następnie uchwałą Nr XXV/159/16 z dnia 24 maja 2016 r. – pożyczka w kwocie 1.700.000,00 zł.

Zatem łączna kwota pożyczki i emisji obligacji, wynikająca ze wskazanych uchwał, wynosi 2.900.000,00 zł i jest o 180.000,00 zł wyższa od kwoty przychodów, określonych w uchwale Nr XXIX/192/16 z 25 października 2016 r. oraz jest o 91.000,00 zł wyższa od kwoty przychodów określonych w uchwale Nr XXX/204/16 Rady Gminy Duszniki z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie: zmiany Uchwały Nr XVII/122/15 Rady Gminy Duszniki z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2016.

Ponadto zaznaczyć należy, że Rada Gminy Duszniki zaplanowała przychody wyłącznie z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym. Nie zaplanowano przychodów ze sprzedaży innych papierów wartościowych (§ 931).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby orzekło jak w sentencji uchwały.



Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

