

Uchwała nr 94/2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 29 sierpnia 2013 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały nr XXXV/288/13 Rady Miejskiej
w Obornikach Śląskich z dnia 12 sierpnia 2013 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych
oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. 2012 r. poz. 1113) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 594), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

§ 9 uchwały nr XXXV/288/13 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 12 sierpnia 2013 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu — wobec istotnego naruszenia art. 262 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr XXXV/288/13 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 12 sierpnia 2013 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 14 sierpnia 2013 roku.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby stwierdziło, co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska postanowiła, że Gmina Oborniki Śląskie wyemituje w latach 2013 i 2014 obligacje komunalne na łączną kwotę 31.950.000 zł, z tego: w 2013 r. — kwota 22.950.000 zł, w 2014 r. — kwota 9.000.000 zł.

W § 9 ust. 1 uchwały Rada Miejska upoważniła Burmistrza Obornik Śląskich do:

- „1) Dokonywania wszelkich czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem emisji obligacji oraz wypełniania wszelkich świadczeń wynikających z obligacji.
- 2) Wyboru w drodze negocjacji i zawarcia umowy z podmiotem/podmiotami, któremu/ym zostaną powierzone czynności związane ze zbywaniem i wykupem obligacji oraz wypłatą oprocentowania.
- 3) Dokonywania wszelkich czynności związanych z dematerializacją obligacji oraz zawarcia umowy z podmiotem uprawnionym do prowadzenia ewidencji, o której mowa w art. 5a ustawy o obligacjach”.

Równocześnie w § 9 ust. 2 uchwały postanowiono, że wyboru podmiotu „dokona powołana Zarządzeniem Burmistrza komisja, w skład której powołani zostaną przedstawiciele Rady Miejskiej w osobach: Przewodniczący Komisji Budżetowej oraz Przewodniczący Komisji Rewizyjnej”.

W ocenie Kolegium upoważnienie zawarte w § 9 ust. 1 uchwały nie znajduje umocowania w przepisach prawnych. Stosownie do art. 262 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) — zwanej dalej „u.f.p.” — czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek oraz udzielaniu pożyczek, poręczeń i gwarancji, a także emisji papierów wartościowych dokonuje organ wykonawczy (burmistrz). Regulacje zawarte w § 9 ust. 1 uchwały stanowią zatem ingerencję Rady w wyłączną kompetencję organu wykonawczego. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy. Organy te są zobowiązane przestrzegać swoich kompetencji i wydanie aktu wykraczającego poza uprawnienie ustawowe jest sprzeczne z prawem.

Kolegium wskazuje, że powołanie radnych w skład komisji mającej dokonać wyboru podmiotu może prowadzić do połączenia funkcji przysługujących władzy wykonawczej w samorządzie z przysługującymi władzy uchwałodawczej. Radny jest członkiem organu stanowiącego samorządu terytorialnego, pełniącego jednocześnie funkcję kontrolną w stosunku do władzy wykonawczej. Łączenie tych dwóch funkcji nie jest dopuszczalne. Takie stanowisko zajął również Wojewoda Małopolski, stwierdzając w orzeczeniu nadzorczym nr PN.II 911/150/03 z dnia 13 czerwca 2003 r., iż uchwała zobowiązująca wójta do podjęcia określonego działania, w sferze realizacji ustalonego i wyznaczonego przez radę gminy zadania, wkracza w istocie w kompetencje organu wykonawczego gminy. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 października 1999 r. (sygn. akt I SA/Ka 1628/99), dotyczącym członkostwa radnych w pracach komisji przetargowej, podkreślono, że z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż podejmowanie czynności wykonawczych dotyczących inwestycji i remontów, a co za tym idzie prowadzenie postępowania związanego z udzieleniem zamówienia publicznego leży w gestii organu wykonawczego (burmistrza), jako że są to czynności dotyczące gospodarowania mieniem komunalnym i wykonywania budżetu.

Ponadto Kolegium wskazuje, iż określone w § 2 uchwały cele emisji obligacji są niespójne z zapisami § 1 uchwały. W § 2 uchwały Rada postanowiła, że środki uzyskane z emisji obligacji zostaną przeznaczone na:

- rozchody budżetu w związku z restrukturyzacją zadłużenia w kwocie 18.950.000 zł,
- sfinansowanie planowanego deficytu budżetu na 2013 rok w wysokości 2.344.000 zł,
- finansowanie zadań inwestycyjnych zgodnie z przedsięwzięciami zawartymi w WPF na lata 2013–2028 polegającymi na:

- a) budowie targowiska stałego „Mój Rynek” w Obornikach Śląskich,
- b) finansowaniu Programu Rozbudowy Kanalizacji „Czysta Woda” w Gminie Oborniki Śląskie.

Wskazane w § 2 tiret trzecie uchwały zadania inwestycyjne są ujęte w WPF Gminy Oborniki Śląskie na lata 2013–2028. Przedsięwzięcie polegające na budowie targowiska stałego „Mój Rynek” realizowane jest w latach 2013–2014 i planowane w 2013 r. wydatki wynoszą 2.030.000 zł, natomiast przedsięwzięcie pn. „Czysta Woda” realizowane będzie w latach 2014–2015, a łączne nakłady finansowe wynoszą 35.000.000 zł, z tego wydatki w 2014 r. — 15.200.000 zł. Realizacja tych przedsięwzięć spowoduje wystąpienie deficytu budżetu w latach 2013 i 2014.

Określone w § 2 uchwały cele emisji obligacji dotyczą jedynie emisji o wartości nominalnej 21.294.000 zł. Nie określono natomiast prawidłowo celu emisji obligacji w 2013 r. o wartości nominalnej 1.656.000 zł oraz celu emisji obligacji w 2014 roku. Zgodnie z art. 89 ust. 1 u.f.p. jednostka samorządu terytorialnego może zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Obornikach Śląskich przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus