

UCHWAŁA NR XVII.154.2019
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 22 maja 2019 r.

w sprawie rozpatrzenia odwołania Burmistrza Gościna od uchwały Nr XXXVI.185.Z.2019 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Gościna sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Gościno za 2018 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561, ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwała, co następuje:

- § 1. Uwzględnia się odwołanie Burmistrza Gościna od uchwały Nr XXXVI.185.Z.2019 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Gościna sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Gościno za 2018 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego, w części dotyczącej treści wyrażonej w pkt I.7 zaskarżonej uchwały.
- § 2. Oddala się odwołanie Burmistrza Gościna od uchwały Nr XXXVI.185.Z.2019 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Gościna sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Gościno za 2018 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego, w pozostałym zakresie.
- § 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Działając na podstawie art. 13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, uchwałą Nr XXXVI.185.Z.2019 z dnia 26 kwietnia 2019 r. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie pozytywnie z uwagą zaopiniował sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Gościno za 2018 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

W uzasadnieniu przedmiotowej opinii Skład Orzekający odniósł się w części I pkt 6 do faktycznego wykorzystania przychodów z wyemitowanych obligacji komunalnych, wskazując, iż uzyskanie przychodów z tego źródła nastąpiło w związku z uchwałą Nr LXIII/374/18 Rady Miejskiej w Gościnie z dnia 11 października 2018 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych na łączną kwotę 4 600 000,00 zł, które wyemitowano w 2018 r. w sześciu seriach. W §2 przedmiotowej uchwały przewidziano, że celem emisji obligacji jest pozyskanie środków na planowany deficyt budżetu w 2018 r. (w tym na

pokrycie wydatków związanych z finansowaniem inwestycji) oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań).

Pomimo deficytowego wyniku budżetu (- 1 625 495,39 zł) nie został on pokryty przychodami uzyskanymi z emisji obligacji, co było niezgodne ze wskazanym powyżej § 2 „uchwały emisyjnej” – podczas gdy zgodnie z art. 32 ust.2 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. ustawy o obligacjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 483, ze zm.) emitent nie może przeznaczyć środków pochodzących z emisji na cele niezgodne z warunkami transakcji, gdyż sytuacje takie podlegają konsekwencjom karnoprawnym wskazanym w art. 87 ust. 1 tej ustawy.

Ponadto, w części opinii dot. spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek (w części I w pkt 7) Skład Orzekający wskazał, że w 2018 r. dokonano spłaty przekraczającej 100% planowanych z tych tytułów rozchodów.

W dniu 13 maja br., tj. w terminie wynikającym z przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, pismem znak: SPF.I.3035.4.2019, Burmistrz Gościna złożył do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie odwołanie od przedmiotowej uchwały Składu Orzekającego, zaskarżając ją w zakresie wyżej opisanych punktów I.6 i I.7 uzasadnienia zaskarżonej uchwały. W odwołaniu Burmistrz wniósł o zmianę zaskarżonej uchwały w części poprzez wydanie przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie opinii pozytywnej, tj. bez uwagi.

We wniesionym odwołaniu Burmistrz wskazał, że z § 2 podjętej przez Radę Miejską w Gościnie uchwały emisyjnej jednoznacznie wynika możliwość wykorzystania środków pochodzących z emisji obligacji na pokrycie deficytu „jak również” na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Tym samym w ocenie organu wykonawczego możliwe jest alternatywne przeznaczenie środków, tzn. „na pokrycie deficytu albo spłatę zobowiązań albo na pokrycie deficytu i spłatę zobowiązań”. Zdaniem Burmistrza Gościna za taką właśnie interpretacją § 2 „uchwały emisyjnej” przemawia sama jej treść, gdyż pomiędzy dwoma punktami wskazującymi na cele emisji obligacji nie umieszczono „spójnika, który przesądzałby o przeznaczeniu środków na jednoczesne obligatoryjne sfinansowanie planowanego deficytu i spłatę zobowiązań”. Takie właśnie stanowisko w ocenie Burmistrza nie pozostaje w sprzeczności z celem określonym w uchwale emisyjnej oraz w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W zakresie treści zawartej w części I pkt 7 zaskarżonej opinii Burmistrz Gościna wskazał, że nie znajduje ona potwierdzenia w stanie faktycznym gdyż w 2018 r. Gmina Gościno dokonała spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 100% planowanych z tych tytułów rozchodów.

Rozpatrzenie odwołania nastąpiło na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 22 maja 2019 r. W posiedzeniu nie uczestniczył przedstawiciel gminy Gościno.

Kolegium Izby, po zapoznaniu się z uchwałą Nr XXXVI.185.Z.2019 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Gościna sprawozdaniu

z wykonania budżetu Gminy Gościno za 2018 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego, uznało co następuje:

Odwołanie dotyczące treści wskazanej w części I pkt 7 zaskarżonej opinii zasługuje na uwzględnienie, co wynika z danych zawartych we wspomnianym wcześniej, a sporządzonym za 2018 r. sprawozdaniu o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, w którym w pozycji „D21” (spłaty kredytów i pożyczek, wykup papierów wartościowych) w kolumnach plan po zmianach i wykonanie wykazano takie same kwoty, tj. 3 981 400,00 zł.

Jednocześnie Kolegium postanowiło oddalić wniesione odwołanie w części dotyczącej przeznaczenia przychodów w wysokości 4 600 000,00 zł z tytułu emisji obligacji. W ocenie Kolegium odwołanie Burmistrza w przedmiotowym zakresie nie może skutkować jego uwzględnieniem. Skład Orzekający formułując wnioski w części I pkt 6 opinii opierał się na literalnej treści powszechnie obowiązujących przepisów prawa, tj. art. 32 cyt. ustawy o obligacjach. Gmina Gościno jako jednostka samorządu terytorialnego i jednocześnie emitent obligacji zrealizowała dyspozycję zawartą w ust. 1 tego artykułu i określiła cel emisji obligacji w § 2 uchwały nr LXIII/374/18 Rady Miejskiej w Gościnie z dnia 11 października 2018 r. w sprawie emisji obligacji jako sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy w 2018 r., w tym pokrycie wydatków związanych z finansowaniem inwestycji (§ 2 pkt 1) oraz spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań (§ 2 pkt 2). We wskazanej uchwale nie zredagowano treści jej § 2 w sposób dający możliwość wyboru celu na jaki zostaną przeznaczone środki finansowe z emisji obligacji, co tym samym oznacza, że Gmina Gościno była zobowiązana zgodnie z art. 32 ust. 2 cyt. ustawy o obligacjach do przeznaczenia uzyskanych z tego tytułu przychodów na obydwa cele wskazane w uchwale emisyjnej. Mogła również w drodze dostosowania celów emisji obligacji do swoich rzeczywistych i ekonomicznie uzasadnionych potrzeb dokonać zmiany treści § 2 uchwały emisyjnej lub zmienić treść umowy emisyjnej, co w przedmiotowej sprawie nie nastąpiło.

Zgodnie z orzecnictwem, opinie składów orzekających nie mają charakteru wiążącego dla organów stanowiących JST (m.in. postanowienie NSA z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. akt I GSK 118/19; wyrok WSA Wrocław dnia 29 grudnia 2016 r., sygn. akt III/Wr 1132/16; WSA Kraków z dnia 19 grudnia 2014 r., sygn. akt I SA/Kr 1690/14; WSA Gdańsk z dnia 25 października 2010 r., sygn. akt I SA/Gd 782/10), stanowią jednak fachową ocenę, która aby zyskać walor rzetelnej - winna być możliwie wszechstronna i merytoryczna.

Z powyższych względów nie sposób zakwestionować Składowi Orzekającemu prawa oceny (nawet surowej) określonego stanu wynikającego z przedłożonego sprawozdania, zwłaszcza, jeżeli ocena taka następuje w kontekście naruszonych i konkretnie wskazanych przepisów prawa. Odmienne podejście do tematu znacznie ograniczałoby przydatność wydawanych opinii dla organów JST.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium postanowiło o oddaleniu odwołania w zakresie treści zawartej w części I pkt 6 zaskarżonej opinii.

Na niniejszą uchwałę nie przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Uchwała Kolegium w sprawie odwołania od opinii Składu Orzekającego nie jest aktem nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm.), a wyłącznie czynnością procedury opiniodawczej, uregulowanej przepisem art. 20 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.