

**Uchwała Nr 32/218/2013**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
z dnia 3 października 2013 r.

**w składzie**

1. Ryszard Paweł Krawczyk	9. Agnieszka Kamyczek - Maszewska
2. Beata Kaczmarek	10. Józefa Lucyna Michejda
3. Ewa Śpionek	11. Bogusław Wenus
4. Iwona Kopczyńska	12. Grażyna Kos
5. Anna Kaźmierczak	13. Barbara Polowczyk
6. Wojciech Newereńczuk	14. Paweł Dobrzyński
7. Paweł Jaśkiewicz	15. Małgorzata Michałek
8. Bogdan Łągwa	16. Roman Drozdowski

Po rozpoznaniu w dniu 3 października 2013 roku uchwały nr XXXIX/417/13 Rady Miasta Zgierza z dnia 3 września 2013 roku w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, doręczonej RIO w Łodzi w dniu 5 września 2013 roku, działając na podstawie art.11 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 roku, poz.1113) w związku z art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 poz.594)

**Kolegium uchwala, co następuje:**

Stwierdza się nieważność uchwały nr XXXIX/417/13 Rady Miasta Zgierza z dnia 3 września 2013 roku w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu z powodu naruszenia prawa, tj. § 73 Regulaminu Rady, stanowiącego załącznik nr 5 do statutu Miasta Zgierza stanowiącego załącznik do uchwały nr XLIX/463/2006 Rady Miasta Zgierza z dnia 29 czerwca 2006 roku w sprawie zmiany Statutu Miasta Zgierza (zmienionego uchwałą nr XXXIII/295/09 z dnia 26 marca 2009 roku, uchwałą nr XXXVII/337/09 z dnia 25 czerwca 2009 roku, uchwałą nr XLVIII/437/10 z dnia 29 kwietnia 2010 roku, uchwałą nr XXX/304/12 z dnia 29 listopada 2012 roku), polegającego na niedochowaniu procedury przy podejmowaniu uchwały.

## U Z A S A D N I E N I E

W dniu 3 września 2013 roku Rada Miasta Zgierza podjęła uchwałę XXXIX/417/13 w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, zwaną dalej uchwałą. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze w stosunku do przedmiotowej uchwały, zapraszając na posiedzenie w dniu 3 października 2013 roku przedstawicieli jednostki. W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli: Pan Jarosław Komorowski – Przewodniczący Rady Miasta Zgierza, Pan Robert Zwierzyński – Skarbnik Miasta Zgierza oraz Pan Piotr Olszowiec – Radca Prawny (pełnomocnictwa złożone podczas posiedzenia Kolegium).

Postępowanie nadzorcze wszczęte zostało w związku ze skargami złożonymi przez Panów Marka Hilińskiego i Andrzeja Mięsoka - Radnych Miasta Zgierza.

Z treści pierwszej skargi złożonej przez Pana Marka Hilińskiego i Andrzeja Mięsoka (przekazanej do Izby w dniu 9 września 2013 roku) wynika, że cel emisji określony w uchwale jest nadmiernie ogólny i że określenie celu emisji powinno być na tyle precyzyjne aby wynikał z niego rodzaj inwestycji Miasta, jaki ma być zrealizowany. Nadto, skarżący podnieśli, że nie została precyzyjnie określona kwota spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów, termin ich spłaty, wielkość zaciągniętych zobowiązań oraz wielkość planowanego deficytu budżetowego w roku 2013.

Natomiast z treści kolejnej skargi (przekazanej do Izby za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w dniu 11 września 2013 roku) złożonej przez Pana Marka Hilińskiego, wynika, że uchwała w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu podjęta została z naruszeniem przepisów prawa ustrojowego oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Po pierwsze skarżący wskazuje, że Wiceprzewodniczący Rady Miasta Zgierza był osobą nieuprawnioną do prowadzenia posiedzenia XXXIX Sesji w punkcie obrad dotyczącym procedowania nad omawianą uchwałą. Po drugie skarżący dowodzi, że uchwała, podjęta została z naruszeniem przyjętej w jednostce procedury podejmowania uchwał, tj. z naruszeniem postanowień §73 Regulaminu Rady stanowiącego załącznik nr 5 do statutu Miasta Zgierza, z którego wynikają zasady i forma głosowania imiennego.

W odniesieniu do zarzutów podniesionych w skardze, przedstawiciele Miasta – którzy złożyli wyjaśnienia w trakcie postępowania nadzorczego, jak również na posiedzeniu Kolegium - wyjaśnili, że art. 19. ust.2 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje w istocie 2 tryby, w których dochodzi do zastępowania przewodniczącego przez wiceprzewodniczącego. Pierwszy z nich to tryb fakultatywny i polega on na tym, że przewodniczący może – nie musi – wyznaczyć do wykonywania przypisanych mu zadań (w pełnym albo częściowym zakresie) wiceprzewodniczącego. Drugi, to tryb obligatoryjny i wiąże się on z nieobecnością przewodniczącego i – kumulatywnie - niewyznaczeniem wiceprzewodniczącego. Wówczas przewodniczącego zastępuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Jak podkreślili przedstawiciele jednostki, Przewodniczący Rady Miasta Zgierza podczas sesji wyznaczył Wiceprzewodniczącego do wykonywania zadań, czyli miał zastosowanie tryb fakultatywny. W odniesieniu do zarzutu naruszenia § 73 Regulaminu Rady, przedstawiciele jednostki stwierdzili z kolei, że odstępstwo od stosowania imiennych kart do głosowania oznaczonych imieniem i nazwiskiem nie ma wpływu na ważność samej uchwały, gdyż każdy z radnych indywidualnie i jawnie wypowiedział się w kwestii przedmiotowej uchwały. Odstąpienie od zastosowania kart do głosowania oznaczonych imieniem i nazwiskiem głosującego, a w miejsce tego wprowadzenie formuły publicznego wypowiedzenia swojego głosu osobno przez każdego z radnych nie stanowi odstąpienia od głosowania imiennego i w ocenie przedstawicieli jednostki odstępstwo to stanowi jedynie uchybienie nie zaś podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Nadto, w ocenie przedstawicieli jednostki jeśli uznać, że odstępstwo od przyjętej formy głosowania jest naruszeniem prawa, to nie ma ono charakteru istotnego naruszenia.

Po dokonaniu analizy zgromadzonego w postępowaniu nadzorczym materiału (wyciągi projektów protokołów z I i II części XXXIX sesji Rady Miasta Zgierza, nagrania audio i video z przebiegu obrad sesji w części dotyczącej procedowania nad przedmiotową uchwałą, Statut Miasta Zgierza oraz pisemne wyjaśnienia złożone przez Przewodniczącego Rady

Miasta Zgierza), jak również po wysłuchaniu przedstawicieli jednostki, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi stwierdziło, że uchwała w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu podjęta została z naruszeniem § 73 Regulaminu Rady, stanowiącego załącznik nr 5 do statutu Miasta Zgierza. Z §73 przytoczonego Regulaminu Rady wynika, że jedyną przyjętą – przez Radę Miasta - formą głosowania imiennego jest głosowanie w formie kart do głosowania oznaczonych imieniem i nazwiskiem, jak również, że głosowanie w takiej formie możliwe jest na wniosek zgłoszony przez radnego. Wniosek w sprawie imiennego głosowania nad przedmiotową uchwałą został przegłosowany w liczbie 19 radnych za i 2 wstrzymujących się od głosu. Zatem, konsekwencją przegłosowanego wniosku winno być rozdanie radnym kart do głosowania oznaczonych imieniem i nazwiskiem a następnie ustalenie wyniku głosowania. Jednakże - jak wynika z wyjaśnień przedstawicieli jednostki oraz zgromadzonych w postępowaniu dokumentów - podczas głosowania nad przedmiotową uchwałą, odstąpiono od zastosowania kart do głosowania oznaczonych imieniem i nazwiskiem głosującego, zastępując je formą publicznego wypowiedzenia swojego głosu przez poszczególnych radnych (każdy z radnych wyczytywany z listy przez Wiceprzewodniczącego oświadczał czy jest za, przeciw czy wstrzymuje się od głosu). Jako powód odstępstwa od przyjętej formy głosowania, podano chęć przyspieszenia procedury głosowania. W efekcie przyjęcia takiej formy głosowania, Wiceprzewodniczący Rady stwierdził, że uchwała została podjęta wynikiem 13 głosów za i 9 głosów przeciw.

W ocenie Kolegium zastosowana podczas podejmowania badanej uchwały forma głosowania nie wypełnia procedury głosowania imiennego nad uchwałą, o której mowa w §73 Regulaminu Rady, bowiem nie dawała radnym możliwości równoczesnego głosowania. W badanym stanie faktycznym radni nie mogli tym samym momencie wyrazić swojej decyzji co do uchwały, w związku z czym nie można wykluczyć, że gdyby głosowanie odbyło się zgodnie z przyjętą procedurą, to wynik tego głosowania byłby inny. Nadto, w ocenie Kolegium Izby istotnym w badanej sprawie jest również fakt, że – jak potwierdzili przedstawiciele jednostki na posiedzeniu Kolegium - na XXXIX sesji Rady Miasta Zgierza nie poddano pod głosowanie wniosku o zmianę formy głosowania imiennego z głosowania imiennego w formie kart do głosowania na głosowanie imienne w formie publicznego wypowiedzenia się każdego z radnych. Nie było zatem żadnych przesłanek do tego, by zastosować inny sposób procedowania niż wynikający z §73 Regulaminu Rady. Mając powyższe na względzie, Kolegium Izby nie podzieliło stanowiska przedstawicieli jednostki, że odstępienie od przyjętej formy głosowania ma charakter nieistotnego naruszenia prawa.

Odnosząc się do zarzutu zbyt ogólnego określenia celu na jaki mają być wyemitowane obligacje, jak również zarzutu prowadzenia sesji przez osobę nieuprawnioną w punkcie dotyczącym procedowania nad przedmiotową uchwałą, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, uwzględniając złożone przez przedstawicieli jednostki wyjaśnienia a także zgromadzone w sprawie dokumenty, nie dopatrzyło się naruszenia prawa. Kolegium Izby uznało bowiem, że podjęta uchwała zawiera elementy wymagane przepisami ustawy z dnia 29 czerwca 1995 roku o obligacjach, w szczególności w treści uchwały wskazany został cel emisji, jakim jest spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz pokrycie planowanego deficytu, co pozostaje w zgodzie z art. 89 ust.1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Przy powyższym Kolegium, wskazuje, że obowiązujące przepisy prawa nie przesądzają sposobu i szczególowości określenia celu emisji obligacji komunalnych.

Natomiast w odniesieniu do zarzutu prowadzenia sesji przez osobę nieuprawnioną, Kolegium na podstawie dokumentów i wyjaśnień złożonych w postępowaniu nadzorczym stwierdziło, że Wiceprzewodniczący Rady Miasta Zgierza został upoważniony przez Przewodniczącego Rady Miasta Zgierza do prowadzenia sesji w części dotyczącej procedowania nad badaną uchwałą – stosownie do zapisów wynikających z art. 19 ust.2, zd.2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań Wiceprzewodniczącego. Nadto, w ocenie Kolegium, przepis art. 19 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym, nie wyklucza możliwości wyznaczenia wiceprzewodniczącego Rady do prowadzenia sesji, w sytuacji gdy przewodniczący Rady jest obecny na sesji.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wskazuje również, że przedmiotowa uchwała nie mogłaby ostać

się w obrocie prawnym, z tego powodu, że planowane do wyemitowania obligacje nie mogłyby stanowić źródła pokrycia deficytu ustalonego na nieprawidłowym poziomie (por. uchwała nr 32/219/2013 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 3 października 2013 roku).

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium**

**Prezes RIO w Łodzi  
Ryszard Krawczyk**