

Uchwała Nr 67/2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 25 marca 2014 r.

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego wobec części uchwały Rady Miasta Lublin.

Na podstawie art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267) i art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

wszczyna się postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności § 3 pkt 5 i § 7 uchwały Nr 1000/XXXIX/2014 Rady Miasta Lublin z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie emisji obligacji przychodowych Gminy Lublin oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, z powodu naruszenia art. 8 ust. 2 w związku z art. 23a ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1300 z późn. zm.).

U z a s a d n i e

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO) w Lublinie, po zbadaniu doręczonej 20 marca 2014 r. uchwały Rady Miasta Lublin, o której mowa w sentencji, stwierdziło, że została ona podjęta w części z istotnym naruszeniem prawa.

Mocą tej uchwały Rada Miasta Lublin postanowiła wyemitować obligacje przychodowe o łącznej wartości 40.000.000 zł z przeznaczeniem na finansowanie przedsięwzięcia inwestycyjnego pn „Budowa zespołu krytych pływalni przy Al. Zygmuntowskich 4 w Lublinie”. Rada Miasta przyznała obligatoriuszom prawo pierwszeństwa do zaspokojenia swoich roszczeń przed innymi wierzycielami z całości przychodów związanych z tym przedsięwzięciem. Rada nie skorzystała – z wynikającej z postanowień art. 23a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. ustawy o obligacjach (Dz. U. z 2001 r., Nr 120, poz. 1300 z późn. zm.) – możliwości wskazania prawa do zaspokojenia roszczeń obligatoriuszy z całości lub części przychodów z innych przedsięwzięć emitenta (Gminy Lublin). W uchwale zamieszczono natomiast postanowienia, które

wskazują, że zamiarem (intencją) Rady nie było ograniczenie odpowiedzialności miasta, jako emitenta obligacji przychodowych, tylko do przychodów z przedsięwzięcia. Znalazło to swój wyraz w treści § 3 ust. 5 uchwały w brzmieniu: „5. Odpowiedzialność Emitenta nie jest ograniczona do przychodów wskazanych w ust. 1” oraz § 7 „Wydatki związane z organizacją i przeprowadzeniem emisji obligacji oraz wypłata środków na zaspokojenie roszczeń obligatoriuszy wynikających z obligacji zostaną pokryte z dochodów własnych Gminy Lublin stosownie do warunków emisji obligacji, zgodnie z którymi winny być regulowane zobowiązania z tego tytułu, z uwzględnieniem treści § 3 ust. 1”, a także w uzasadnieniu do uchwały oraz w przesłanych do Izby pisemnych wyjaśnieniach.

Również wypowiedzi obecnych na posiedzeniu Kolegium przedstawicieli Gminy Lublin potwierdzały takie stanowisko. W wypowiedziach tych powoływano się m.in. na poglądy wyrażone w komentarzach do postanowień art. 8 ustawy o obligacjach, wyprowadzając z treści art. 8 ust. 2 podstawę do wyróżnienia zarówno obligacji przychodowych z ograniczoną odpowiedzialnością, jak również – bez ograniczenia tej odpowiedzialności.

Z zaprezentowanego stanowiska przedstawicieli Gminy Lublin wynikało, że obligacje przychodowe nie tracą swojego waloru pozostawania szczególnego rodzaju obligacjami, jeżeli część zobowiązań zostanie pokryta ze źródeł innych niż wskazane w uchwale przedsięwzięcie. Podnoszono również inne okoliczności, natury ekonomicznej, przemawiające za przyjęciem odpowiedzialności całym majątkiem za zobowiązania z tytułu emisji obligacji, które miały prowadzić do obniżenia kosztów pozyskania środków na realizację inwestycji.

Kolegium RIO nie podzieliło powyższych argumentów, gdyż w jego ocenie z obligacjami przychodowymi mamy do czynienia tylko wówczas, gdy środki pozyskane z ich emisji przeznaczone będą na realizację przedsięwzięcia, którego rodzaj i cel określony zostanie w uchwale o emisji obligacji przychodowych, a zaspokojenie roszczeń obligatoriuszy nastąpi na zasadzie prawa pierwszeństwa z wyraźnie wyodrębnionych źródeł (z przedsięwzięć zrealizowanych ze środków uzyskanych z emisji obligacji lub z innych przedsięwzięć), wskazanych również w tej uchwale. Zatem do istotnych rodzajowo cech tych obligacji należy ograniczona odpowiedzialność emitenta za zobowiązania z nich wynikające. Owa odpowiedzialność musi być ograniczona do przychodów albo do majątku przedsięwzięcia (przedsięwzięć) sfinansowanego ze środków uzyskanych z emisji obligacji lub do przychodów z innych, wskazanych przez emitenta, przedsięwzięć.

Takie rozumienie obligacji przychodowych wynika wprost z legalnej definicji obligacji przychodowych, zawartej w art. 8 ust. 2 ustawy o obligacjach. Kolegium podziela prezentowany w orzecznictwie i piśmiennictwie pogląd, że „jeżeli w tekście prawnym występują definicje legalne nie jest dopuszczalne, aby przyjąć inne znaczenie danego

wyrażenia, niż przez nie wyznaczone” (vide artykuł Agnieszki Bielskiej-Bradulak „Miejsce definicji legalnej w porządku prawnym” – www.usfiles.us.szc.pl).

W ocenie Kolegium określona w art. 23b ust. 7 ustawy o obligacjach możliwość nieuwzględnienia – przy ustalaniu indywidualnego limitu zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych – przychodów z przedsięwzięcia oraz świadczeń emitenta należnych obligatoriuszowi od emitenta obligacji w wykazaniu zobowiązań wynikających z tych obligacji, dotyczyć może tylko obligacji przychodowych w zdefiniowanym w ustawie znaczeniu.

Pozostawienie w treści uchwały kwestionowanych w sentencji zapisów, skutkowałoby podjęciem przez Radę Miasta Lublin uchwały, która tylko z nazwy dotyczyłaby obligacji przychodowych; w znaczeniu prawnym byłyby to zwykłe obligacje.

Kolegium w postępowaniu nadzorczym dokonuje oceny badanych dokumentów wyłącznie w oparciu o kryterium legalności, co oznacza, że nie jest uprawnione do rozważania aspektów pozaprawnych, w tym natury ekonomicznej i celowościowej.

Kolegium RIO w Lublinie informuje, że w toku postępowania nadzorczego Rada Miasta Lublin – w terminie do 15 kwietnia 2014 roku – może złożyć na piśmie stosowne wyjaśnienia bądź dodatkowe informacje mające istotne znaczenie dla sprawy lub – uznając przytoczone wyżej racje prawne – może uchylić kwestionowane części uchwały.

16 kwietnia 2014 roku, o godz. 9:40 w siedzibie RIO w Lublinie, odbędzie się posiedzenie Kolegium RIO, na którym będzie rozpatrywana sprawa stwierdzenia nieważności wskazanych części uchwały, o których mowa w sentencji.

Przedstawiciel Miasta Lublin ma prawo uczestniczenia w tym posiedzeniu i przedstawienia stanowiska w tej sprawie.

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Otrzymują:

1. Rada Miasta Lublin,
2. Prezydent Miasta Lublin.