

UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ KOŁA

z dnia 2024 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta Koła

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 18b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) w zw. z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) uchwała się, co następuje:

§ 1. Uznaje się za **bezzasadną** skargę wniesioną przez P.G. na Burmistrza Miasta Koła.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miejskiej Koła, zobowiązując do poinformowania Skarżącego o sposobie rozpatrzenia skargi oraz przesłania odpisu niniejszej uchwały wraz z uzasadnieniem.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie do
UCHWAŁY NR
RADY MIEJSKIEJ KOŁA

z dnia 2024 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta Koła

Na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli.

Zgodnie z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (dalej kpa), jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych jest rada gminy.

Rada, na podstawie obowiązującego prawa, w dniu 28 sierpnia 2024 r., uchwałą Nr V/57/2024 przekazała do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej Koła pismo z dnia 04 lipca 2024 r. (wpływ do Rady Miejskiej Koła w dniu 05 lipca 2024 r.) celem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i przedstawienia opinii organowi stanowiącemu.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji na posiedzeniach w dniach 03 września, 12 września i 02 października 2024 r. przeanalizowała stan faktyczny i prawny pisma i ustaliła co następuje:

Skarga poza szeregiem pytań i samodzielnych stwierdzeń oraz ocen działań Burmistrza Miasta Koła zawiera zarzut wskazany w petitum pisma sformułowany: **„Ewidentne wprowadzenie w Błąd – Rady Miejskiej w Kole przez (Radcę Prawnego, Doktora) Burmistrza Krzysztofa Witkowskiego i Uchwalenia Uchwały niezgodnej z prawem”**.

Skarżący jako wprowadzenie w błąd Rady Miejskiej Koła przez Burmistrza Miasta upatruje w uchwaleniu przez organ stanowiący Gminy uchwały Nr LXIII/631/2023 Rady Miejskiej Koła z dnia 6 kwietnia 2023 r. wyrażającej zgodę na udzielenie przez Gminę Miejską Koło poręczenia kredytu długoterminowego planowanego do zaciągnięcia przez Miejski Zakład Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Kole.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy, natomiast jak wynika z art. 30 ust. 1 ww. ustawy wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa.

Gmina Miejska Koła uchwałą Nr LXIII/631/2023 Rady Miejskiej Koła z dnia 6 kwietnia 2023 r. wyraziła zgodę na udzielenie przez Gminę Miejską Koło poręczenia kredytu długoterminowego planowanego do zaciągnięcia przez Miejski Zakład Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Kole. podstawą prawną podjęcia przedmiotowej uchwały były następujące przepisy: art. 18 ust. 1 oraz art. 58 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 i 572) oraz art. 94 i art. 212 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, 1725, 1747, 1768, 1964 i 2414 oraz z 2023 r. poz. 412) – dalej FinPubU. § 3 wskazano, iż wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Koła.

W dniu 18 kwietnia 2023 r. Burmistrz Miasta Koła działając jako organ wykonawczy gminy zobowiązany do wykonywania uchwał zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawarł umowę poręczenia.

W dniu 02 maja 2023 r. Regionalna Izba Obrachunkowa wszczęła postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

W dniu 9 maja 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu (dalej: RIO) wydało Uchwałę nr 13/742/2023, stwierdzającą nieważność uchwały Nr LXIII/631/2023 Rady Miejskiej Koła z dnia 6 kwietnia 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie przez Gminę Miejską Koło poręczenia kredytu długoterminowego planowanego do zaciągnięcia przez Miejski Zakład Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Kole, z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Natomiast w dniu 09 sierpnia 2024 r. sporządzono Aneks Nr 1 do niniejszej Umowy wprowadzając jako podstawę zawartej Umowy uchwałą budżetową zmienioną uchwałą nr LXV/2023 Rady Miejskiej Koła z dnia 31 maja 2023 r.

Jak wynika z sekwencji ww. zdarzeń Burmistrz Miasta Koła w chwili dokonywania czynności poręczenia działał w oparciu o podjętą przez organ stanowiący uchwałę (co do której nie wszczęto na dzień 18 kwietnia 2023 r. postępowania nadzorczego i która to obowiązywała w obrocie prawnym) oraz jak wynika z umowy poręczenia - w jej granicach. Należy uznać za trafne i wynikające z przepisów prawa stanowisko wyrażone przez Burmistrza Miasta Koła w wyjaśnieniach złożonych na wniosek Komisji w których wskazuje on, że: „Jako organ wykonawczy gminy mając na uwadze m.in. ww. wskazany art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie miałem innej prawnej możliwości jak realizować ustawowe zdania jakimi są wykonywanie uchwał Rady Miejskiej Koła...”.

Gmina Miejska Koła zaskarżyła ww. Uchwałę w całości do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (dalej WSA). Wyrokiem z dnia 5 września 2023 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu oddalił skargę.

Gmina Miejska Koła na podstawie art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi złożyła skargę kasacyjną od całości wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 września 2023 r. w sprawie III SA/Po 428/23, doręczonego wraz z uzasadnieniem w dniu 29 września 2023 r., oddalającego skargę Gminy Miejskiej Koła na uchwałę nr 13/742/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 9 maja 2023 r., stwierdzającą nieważność uchwały nr LXIII/631/2023 Rady Miejskiej Koła z dnia 6 kwietnia 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie przez Gminę Miejską Koło poręczenia kredytu długoterminowego planowanego do zaciągnięcia przez Miejski Zakład Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Kole.

Do dnia rozpoznania niniejszej skargi – skarga kasacyjna Gminy nie została rozpatrzona przez Naczelnego Sąd Administracyjny.

Należy zauważyć, na co Gmina powołuje się w swoich pismach do RIO oraz sądów administracyjnych, że dotychczasowa linia orzecznicza sądów administracyjnych i organów nadzoru nie jest jednolita i nie daje wprost odpowiedzi w jakiej formie jednostki samorządu winny postępować w przypadku chęci udzielenia poręczenia długoterminowego. Co więcej sam organ kontroli w tym zakresie tj. Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu okazuje się niekonsekwentny pomimo braku przepisów prawnych w tym zakresie, gdyż jak wskazano Rada Miejska w Kole w dniu 28 sierpnia 2013 r. podjęła uchwałę Nr XXXVII/322/2013 analogiczną do obecnie omawianej, wówczas organ nadzoru nie zakwestionował jej brzemienia, a uchwała ostatecznie stanowiła podstawę do zaciągnięcia zobowiązania długoterminowego i jego poręczenia przez Gminę. Co więcej również w tym przypadku Bank Gospodarstwa Krajowego z siedzibą w Warszawie wymagał przed podpisaniem umowy kredytowej ze spółką komunalną Gminy Miejskiej Koło, podjęcia stosownej uchwały w zakresie udzielenia przez gminę poręczenia oraz poddania się rygorowi egzekucji w myśl art. 777 § 1 ustawy Kodeks postępowania cywilnego, co również miało miejsce w tym przypadku.

Ponadto Gmina podnosi następujące zarzuty dotyczące orzeczenia RIO w Poznaniu oraz wyroku WSA w Poznaniu:

1. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy tj.:
 - a) art. 141 § 4 ppsa poprzez niedopełnienie przez Sąd I instancji wymogów prawnych w zakresie wskazania w uzasadnieniu wyroku okoliczności mających znaczenie prawne w postaci wyjaśnienia jakie konkretne normy prawne zostały naruszone przez skarżącą podczas podejmowania przedmiotowej uchwały, a w przypadku uznania, iż doszło do naruszenia należało również dokonać oceny stopnia naruszenia prawa, Sąd I instancji nie wyjaśnił nadto przyczyn braku możliwości podjęcia przedmiotowej uchwały, poprzestając jedynie na stwierdzeniu, że uchwała została podjęta bez podstawy prawnej, co skutkuje brakiem możliwości dokonania pełnej analizy stanowiska Sądu I instancji;
 - b) art. 151 ppsa w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez oddalenie skargi skarżącej, a tym samym akceptację stanowiska organu, który wydał rozstrzygnięcie po dokonaniu niewłaściwej interpretacji przepisów prawa materialnego, podczas gdy w toku

rozpoznawania niniejszej sprawy Sąd I instancji winien uwzględnić skargę i zgłoszone w niej zarzuty co do tego, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego był organem właściwym do wyrażenia zgody na poręczenie przedmiotowego zobowiązania;

2. naruszenie przepisów prawa materialnego tj.
 - a) art. 94 ustawy o finansach publicznych - dalej FinPubU, w zw. z art. 18 ust. 1 oraz art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest organem właściwym do wyrażenia zgody na poręczenie zobowiązania, w sytuacji, gdy poręczenie ma charakter długoterminowy i odnosi się do zobowiązania, którego termin wykonania wykracza poza rok budżetowy;
 - b) art. 236 ust. 3 pkt 5 oraz art. 212 ust. 1 pkt 7 FinPubU polegające na błędnej wykładni ww. przepisów, poprzez uznanie, iż kwota udzielonego poręczenia winna być zabezpieczona w uchwale budżetowej dotyczącej 2023 r., podczas gdy poręczenie, na jakie zgodę wyraziła Rada Miejska w uchwale nr LXIII/631/2023 będzie mogło mieć skutek dopiero począwszy od roku 2024, stąd udzielonej zgody na dokonanie poręczenia nie należy traktować jako zobowiązania przypadającego do spłaty w tym roku budżetowym.

Ponadto Gmina podkreśliła, że w rozstrzygnięciach Regionalnych Izb Obrachunkowych jak i w orzeczeniach sądów administracyjnych znaleźć można stanowisko, iż do podjęcia decyzji w przedmiocie zgody na poręczenie wykraczających poza rok budżetowy, właściwym organem jest organ stanowiący, natomiast w przypadku poręczenia krótkoterminowego – organ wykonawczy – w uchwale RIO w Opolu z dnia 3 lipca 2013 r., 14/40/2013, niepubl. wskazano, iż "Obowiązujące przepisy nie wskazują jednoznacznie uprawnień poszczególnych organów jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji, a rozbieżności dotyczą zakresu uprawnień organu stanowiącego. W przypadku poręczeń wykraczających poza rok budżetowy, właściwym organem do podjęcia decyzji jest organ stanowiący, natomiast w przypadku poręczenia krótkoterminowego – organ wykonawczy". Takie samo stanowisko zostało przedstawione w interpretacji przepisów dokonanej przez RIO w Opolu w sprawie NA.III-022-7/2016 z dnia 17 czerwca 2016 r., gdzie wskazano, że w sytuacji, gdy poręczenie ma charakter długoterminowy i odnosi się do zobowiązania, którego termin wykonania wykracza poza rok budżetowy, w którym poręczenie jest udzielane a organem właściwym do podjęcia decyzji w sprawie udzielenia poręczenia jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W ocenie Komisji, mając na uwadze powyższe kompetencje i zadania organu stanowiącego i wykonawczego gminy, nie sposób w jakiegokolwiek mierze mówić o wprowadzaniu w błąd rady przez organ wykonawczy w sytuacji, w której to w sposób samodzielny radni decydują o podjęciu lub nie danej uchwały, zgodnie m.in. z art. 14 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na uwadze powyższe Komisja opiniuje Radzie Miejskiej Koła uznanie skargi na Burmistrza Miasta Koła za **bezzasadną**.

Pouczenie:

W przypadku gdy skarga, w wyniku rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach spraw – bez zawiadamiania skarżącego (art. 239 § 1 kpa).