Elektronicznie podpisany przez:
Bogdan Gaber
dnia 26 sierpnia 2026 r.

UCHWAŁA NR 0102-229/26

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 26 sierpnia 2026 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXII/148/2026 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 06 sierpnia 2026 r. w sprawie emisji obligacji Gminy Gronowo Elbląskie oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 1 w związku art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r., poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 08 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r., poz. 662 ze zm.)

uchwala, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr XXII/148/2026 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 06 sierpnia 2026 r. w sprawie emisji obligacji Gminy Gronowo Elbląskie oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Gronowo Elbląskie w dniu 06 sierpnia 2026 r. podjęła uchwałę Nr XXII/148/2026 w sprawie emisji obligacji Gminy Gronowo Elbląskie oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

W dniu 10 sierpnia 2026 r. powyższa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 20 sierpnia 2026 r. zawiadomiono Gminę Gronowo Elbląskie, iż przedmiotowa uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 26 sierpnia 2026 r.

Na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana.

Przedstawiciel Gminy Gronowo Elbląskie nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, o których mowa w art. 11 ust. 1 przypisano kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

Przepis art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek.

Kolegium Izby badając uchwałę Nr XXII/148/2026 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 06 sierpnia 2026 r. w sprawie emisji obligacji Gminy Gronowo Elbląskie oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu stwierdziło, co następuje:

W podstawie prawnej podjęcia ww. uchwały Rada Gminy Gronowo Elbląskie wskazała m. in. art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r., poz. 1483

ze zm.) z którego wynika, że jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.
Rada Gminy Gronowo Elbląskie w § 1 ust. 1 badanej uchwały postanowiła, iż „Gmina Gronowo Elbląskie wyemituje 5.500 (słownie: pięć tysięcy pięćset) obligacji o wartości nominalnej 1.000 zł (słownie: jeden tysiąc złotych) każda na łączną kwotę 5.500.000 zł (słownie: pięć milionów pięćset tysięcy złotych)” , natomiast w § 2 postanowiono, że „Środki uzyskane z emisji obligacji komunalnych zostaną przeznaczone na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu, w związku z realizacją zadań majątkowych oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych”.
Kolegium Izby podnosi, że w uchwale Rady Gminy Gronowo Elbląskie Nr XVI/110/2025 z dnia 17 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Gronowo Elbląskie na 2026 rok w § 3 postanowiono, iż „Określa się deficyt budżetu w wysokości -6 565 449,07 zł, który zostanie sfinansowany z przychodów ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 5 500 000,00 zł, wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 1 065 449,07 zł”, a w § 14 pkt 2 postanowiono, że „Ustala się limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych w kwocie 8 000 000,00 zł, w tym na: finansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy w kwocie 5 500 000,00 zł”.
Wyżej przytoczone postanowienia, do dnia podjęcia przez Radę Gminy Gronowo Elbląskie uchwały Nr XXII/148/2026 z dnia 06 sierpnia 2026 r. w sprawie emisji obligacji Gminy Gronowo Elbląskie oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, nie zostały zmienione.
Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy Gronowo Elbląskie postanawiając w badanej uchwale, iż środki uzyskane z emisji obligacji komunalnych w łącznej kwocie 5.500.000,00 zł, zostaną przeznaczone na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych, ustanowiła zapisy stojące w sprzeczności z postanowieniami podjętymi w uchwale budżetowej Gminy Gronowo Elbląskie na 2026 r. Z uchwały budżetowej na 2026 r. ewidentnie wynika, iż kwota przychodów w wysokości 5.500.000,00 zł uzyskana z tytułu emisji papierów wartościowych zostanie w całości i wyłącznie przeznaczona na pokrycie planowanego deficytu budżetowego w 2026 r.
Kolegium Izby wskazuje, że podjęcie uchwały w sprawie emisji obligacji przez jednostkę samorządu terytorialnego, uwarunkowane jest regulacjami ustawy o finansach publicznych oraz uchwałą budżetową na dany rok. Nie jest możliwe podjęcie uchwały w sprawie emisji obligacji, która wprawdzie ma umocowanie w przepisach powszechnie obowiązujących (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b ustawy o samorządzie gminnym), ale jej zapisy nie znajdują potwierdzenia w postanowieniach podjętych w uchwale budżetowej, stanowiącej podstawę prowadzenia gospodarki finansowej gminy, w tym przypadku Gminy Gronowo Elbląskie, w danym roku budżetowym.
W ocenie Kolegium Izby, stan taki narusza art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, gdyż Rada Gminy Gronowo Elbląskie badaną uchwałą, postanowiła środki finansowe uzyskane z tytułu emisji obligacji przeznaczyć na pokrycie planowanego deficytu budżetowego w roku 2026

oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych, co stoi w sprzeczności w zapisami § 3 i § 14 pkt 2 uchwały Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 17 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy.
Należy podnieść, iż powyższa nieprawidłowość narusza także postanowienia art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Z przedmiotowego artykułu wynika zasada jawności budżetu, która stanowi m.in., iż środki finansowe uzyskane z tytułu zaciąganych zobowiązań oraz ich przeznaczenie muszą być zgodne z postanowieniami budżetu jednostki samorządu terytorialnego.
Zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą Sądów Administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. (sygn. akt: II SA/Wr 1459/97).
Mając na uwadze przestawiony powyżej stan faktyczny oraz prawny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło nieważność uchwały Nr XXII/148/2026 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 06 sierpnia 2026 r. w sprawie emisji obligacji Gminy Gronowo Elbląskie oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes

Bogdan Gaber