

**UCHWAŁA Nr 3122/15
z dnia 20 lipca 2015 r.**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
w składzie:**

| | |
|-----------------|--------------------------|
| Przewodniczący: | Stanisław Srocki |
| Członkowie: | Beata Chmielewska |
| | Paweł Gałko |
| | Katarzyna Gawrońska |
| | Anna Ostrowska |
| | Aleksander Piszczatowski |
| | Dariusz Renczyński |
| | Joanna Salachna |
| | Marcin Tyniewicki |
| | Maria Wasilewska |



Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.)

po rozpatrzeniu odwołania Komisji Rewizyjnej Miasta Białystok od Uchwały Nr II-00323-1/15 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 24 czerwca 2015 roku w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Komisję Rewizyjną Rady Miasta Białystok wniosku o nieudzielenie Prezydentowi absolutorium za 2014 rok

postanawia:

- 1. utrzymać w mocy negatywną opinię wyrażoną w uchwale Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Nr II-00323-1/15 z dnia 24 czerwca 2015 r.,**
- 2. zmodyfikować treść uzasadnienia ww. Uchwały poprzez wykreślenie następującego fragmentu: „Istotne jest także, że Komisja Rewizyjna nie uwzględniła faktu uchwalenia przez Radę Miasta Białegostoku wykazów wydatków niewygasających z końcem roku 2014 - Uchwały: Nr LXIV/750/14 z dnia 20 października 2014 r.; Nr III/14/14 z dnia 15 grudnia 2014 r. Na gruncie powołanych aktów: a) pewne jest, iż wskazywany przez Komisję brak realizacji zadania pn. »Budowa placu zabaw w Przedszkolu Samorządowym Nr 81 przy ul. Brzoskwiniowej 8« (poz. 16 na s. 11 opinii Komisji) jest chybiony z uwagi na objęcie go wykazem wydatków niewygasających z końcem 2014 r. (poz. 5 wykazu stanowiącego załącznik do Uchwały Rady Miasta Białegostoku Nr LXIV/750/14); b) nie wiadomo czy niektóre z zadań, których realizację zakwestionowała Komisja (np. poz. 3, 9, 12 i 14 zadań wskazanych w opinii Komisji) nie zostały objęte wykazem wydatków niewygasających (poz. 3, 11 i 32 załącznika do Uchwały Rady Miasta Białegostoku Nr III/14/14), bowiem ich opis może wskazywać na taką właśnie okoliczność.”**

Uzasadnienie

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w uchwale z dnia 24 czerwca 2015 r. (Uchwała Nr II-00323-1/15) wydał negatywną opinię w sprawie wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Białystok w sprawie nieudzielenia Prezydentowi absolutorium za 2014 r. (wniosek przesłany pismem nr BRM.0004.97.2015 z dnia 12 czerwca 2012 r.).

W dniu 7 lipca 2015 r. Komisja Rewizyjna Rady Miasta Białystok (dalej także jako *Komisja Rewizyjna*) wniosła odwołanie od powyższej opinii zarzucając naruszenie szeregu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm. – dalej także jako *u.f.p.*) oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm. – dalej także jako *k.p.a.*). Następnie Komisja Rewizyjna wniosła o:

- o uchylenie negatywnej opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej o przedłożonym wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie Prezydentowi absolutorium za 2014 r. lub
- uchylenie negatywnej opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej i zaopiniowanie wniosku o nieudzielenie Prezydentowi absolutorium za 2014 r. pozytywnie w uwagami.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku (dalej także jako *Kolegium RIO*) po przeanalizowaniu treści przedmiotowego odwołania nie znalazło podstaw do uwzględnienia sformułowanych w nim zarzutów, i w związku z tym postanowiło utrzymać w mocy negatywną opinię Składu Orzekającego RIO wyrażoną w Uchwale Nr II-00323-1/15 z dnia 24 czerwca 2015 r.

Mając na uwadze pierwszy z podniesionych przez Komisję Rewizyjną zarzutów, Kolegium RIO uznało go za błędny pod względem sposobu jego konstrukcji oraz nie znajdujący wystarczającego uzasadnienia merytorycznego. Mianowicie Komisja Rewizyjna zarzuciła Składowi Orzekającemu RIO błędną interpretację art. 254 pkt 2 *u.f.p.* Zarzut ten został sformułowany następująco:

„W zaskarżonej uchwale Komisja (...) zarzuca naruszenie przepisów prawa administracyjnego materialnego, jak i procesowego:

- błędną interpretację art. 254 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.: dalej *u.f.p.*), poprzez wskazanie, że powołana przez Komisję Rewizyjną interpretacja zawarta w uchwale RIO z Krakowa z 18 lipca 2012 r. Ki-411/151/11, obarczona jest wadliwością interpretację prawną bez wyjaśnienia na czym polegała wadliwość wskazanej w opinii interpretacji ww. przepisu, ograniczenie się jedynie do lakonicznego stwierdzenia o występowaniu wady.” (pisownia oryginalna).

Zdaniem Kolegium RIO taka konstrukcja zarzutu jest wadliwa, bowiem Komisja Rewizyjna nie wskazała jaka jest istota owej „błędnej interpretacji”. Co więcej nie odniosła się do materii, która jest przedmiotem regulacji art. 254 pkt 2 *u.f.p.*, co powinna była uczynić, skoro kwestionuje sposób interpretacji przepisu.

Jak się wydaje Komisja kwestionuje zawarte w opinii Składu Orzekającego stwierdzenie o wadliwości interpretacji prawnej art. 254 pkt 2 *u.f.p.*, bez jednoczesnego wyjaśnienia Składowi na czym ta wadliwość polegała. W uzasadnieniu odwołania Komisja Rewizyjna stwierdziła też, że „(...) nie formułowała interpretacji prawnych, a jedynie

powołała się na interpretację, zawartą w uchwale RIO z Krakowa z 18 lipca 2012 r. Ki-411/151/11, (...)”.

Mając na uwadze powyższe Kolegium RIO zauważa, że w treści opinii Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Białostok z 11 czerwca 2015 roku o wykonaniu budżetu Miasta za 2014 r. w żadnym miejscu nie powołuje się ona (nie ma też żadnego odniesienia) na przedmiotową uchwałę RIO z Krakowa. Natomiast Komisja zapożycza fragment z uzasadnienia tej uchwały odpowiednio go modyfikując dla uargumentowania swoich tez o niewłaściwym wykonaniu zadań inwestycyjnych zawartych w budżecie Miasta; jednakże nie czyni tego ani w cudzysłowie, ani też nie wskazuje źródeł jego pochodzenia. Fragment ten został przytoczony bez kontekstu całego uzasadnienia uchwały RIO w Krakowie i rozpatrywanej przez nie sprawy oraz pozbawiony kluczowego stwierdzenia nt. obowiązku opracowywania harmonogramu realizacji budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Oryginalna treść powyższego fragmentu brzmi następująco:

„Przesunięcie płatności zobowiązań stanowi naruszenie zasady wykonywania budżetu określonej w art. 254 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym pełna realizacja zadań następuje w terminach określonych w przepisach i harmonogramie, o którym mowa w art. 249 ust. 6, jeżeli został on opracowany. Zdaniem Kolegium to m.in. uchwała budżetowa jako akt prawny zawiera przepisy dotyczące zarówno zakresu wykonywania zadań jak i terminu ich wykonania, którym to terminem jest koniec roku budżetowego.”

Całościowa analiza całej uchwały RIO w Krakowie oraz kwestii w niej rozważanych, pozwala stwierdzić, że cytowany fragment nie dotyczył braku lub niepełnej realizacji zadań inwestycyjnych miasta, bądź ich przenoszenia na kolejne lata, a nieterminowej realizacji zobowiązań i wynikających z nich płatności. Należy wyraźnie rozgraniczyć zadanie inwestycyjne ujęte w budżecie jednostki samorządu terytorialnego (dalej także jako *JST*), które stanowi plan podlegający realizacji w toku wykonywania budżetu, od realnego zobowiązania w sensie cywilnoprawnym i płatnością jako konsekwencją jego realizacji. Sam fakt ujęcia w budżecie kwot wydatków (w tym na zadania inwestycyjne) nie stanowi podstawy roszczeń ani zobowiązań *JST* wobec osób trzecich, ani roszczeń tych osób wobec jednostki, o czym stanowi art. 51 ust. 2 pkt 1 u.f.p.

Modyfikacja zaplanowanych w budżecie zadań inwestycyjnych, ich przenoszenie na lata kolejne (z zachowaniem odpowiednich procedur) czy nawet brak realizacji, nie oznacza *de iure* naruszenia art. 254 pkt 2 u.f.p. Wykonanie danego zadania inwestycyjnego w roku budżetowym uwarunkowane jest szeregiem okoliczności prawnych i faktycznych, a nie tylko faktem jego umieszczenia w budżecie. Do takich okoliczności zaliczyć można m.in.: zmianę przepisów prawnych w trakcie roku, uzyskanie stosownych zezwoleń, rozstrzygnięcie postępowań przetargowych, posiadanie faktycznych dochodów budżetowych (tj. realnie pozyskanych do budżetu), prawidłowe wykonanie umów przez wykonawców etc.

Kolegium RIO stwierdziło zatem – co wynika z całego kontekstu opinii Składu Orzekającego – że powoływanie się przez Komisję Rewizyjną na „przesunięcie płatności zobowiązań” w kontekście zarzutów o nieodpowiedniej realizacji zadań inwestycyjnych w budżecie Miasta Białostok na 2014 r., obarczone jest właśnie wadliwą interpretacją prawną art. 254 pkt 2 u.f.p.

Odnosząc się do drugiego zarzutu, Kolegium RIO stwierdza, iż dokonana w opinii przez Skład Orzekający wykładnia art. 52 ust. 1 u.f.p., zgodnie z którą organ wykonawczy powinien dążyć do realizacji zaplanowanych dochodów, ale nie musi ich osiągnąć w zaplanowanej wysokości, jak również, że nie istnieje prawnie sformułowany nakaz pełnej realizacji kwotowej wydatków, nie skutkuje uprawnieniem organu wykonawczego „(...) do możliwości niepełnej realizacji wydatków i dochodów nawet z własnej winy poprzez zaniechanie,

zaniechanie wykonania zadań ustalonych w budżecie miasta przez organ stanowiący (...).”, co sugeruje Komisja Rewizyjna formułując zarzut w odwołaniu. Powyższa teza Komisji, wywiedziona jako skutek interpretacji art. 52 ust. 1 u.f.p. dokonanej przez Skład Orzekający w swojej opinii, dowodzi o błędnym rozumieniu znaczenia tego przepisu przez Komisję oraz o braku uwzględnienia całokształtu przepisów dotyczących gospodarki finansowej JST.

Przepis art. 52 ust. 1 u.f.p. – co też uczynił Skład Orzekający – należy rozpatrywać z punktu widzenia charakteru prawnego dochodów i wydatków budżetu samorządowego, co przekłada się na specyfikę uchwały budżetowej jako aktu prawa wewnętrznego o charakterze normotwórczym, jak również z punktu widzenia bezskuteczności rozszczeń w odniesieniu do środków w tym budżecie ujętych (tzw. zasada nierozszczeń wynikająca z art. 51 u.f.p.).

Regulacja z art. 52 ust. 1 u.f.p. nie uprawnia – co sugeruje Komisja Rewizyjna w odwołaniu – do umyślnej (zawinionej) niepełnej realizacji dochodów i wydatków oraz zaniechania wykonania zadań ujętych w budżecie, co w konsekwencji może prowadzić do braku odpowiedzialności organu wykonawczego. Przepis ten w żadnym stopniu nie wyłącza odpowiedzialności organów JST z tytułu uchybień w prowadzonej przez te organy gospodarki finansowej. Zarówno ustawa o finansach publicznych, jak i szereg innych aktów normatywnych – w tym ustawy z zakresu prawa daninowego – zawierają dyrektywy obligujące do pobierania dochodów i rozdysponowania wydatków budżetowych na określonych zasadach, przewidując odpowiednie konsekwencje prawne z tego tytułu.

Ustosunkowując się do zarzutów naruszenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności art. 7, art. 77 § 1, art. 80, art. 11 w zw. z art. 8 i art. 107 § 3, Kolegium RIO zauważa, że nie mają one zastosowania do wydawania opinii, o których mowa w art. 13 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm. – dalej również jako *ustawa o RIO*). Ogólny obowiązek odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. odnosi się do działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych, tzn. do podejmowanych uchwał w zakresie spraw finansowych (szczegółowo określonych w art. 11 i 12 ustawy o RIO). Odpowiednie stosowanie k.p.a. do tego typu uchwał wynika z dyspozycji art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.). Przepis ten został umieszczony w rozdziale 10 ustawy zatytułowanym „Nadzór nad działalnością gminną”.

Natomiast brak jest takiego odesłania do formułowanych przez składy orzekające opinii, których tryb wydawania został uregulowany przez odpowiednie przepisy ustawy o RIO, w szczególności art. 19-21, jak również przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. Nr 167, poz. 1747). Zgodnie § 2 ust. 2 tego rozporządzenia uchwały składów orzekających zapadają większością głosów, zawierają uzasadnienie i podpisuje je przewodniczący składu.

Tak ukształtowany stan prawny w zakresie stosowania przepisów k.p.a. wynika ze specyfiki (odrębności) opinii oraz trybu ich wydawania przez regionalne izby obrachunkowe. Opinie stanowią jedynie stanowiska (oceny) składów orzekających w odniesieniu do aktu podlegającego zaopiniowaniu, co powoduje, że nie wiążą samych adresatów, a tym samym nie są aktami nadzoru i nie podlegają kontroli sądowo-administracyjnej. Pomimo ich niewiążącego charakteru, ze względu jednak na dość istotną rolę w funkcjonowaniu budżetu samorządowego, ustawodawca postanowił takie akty poddać rewizji dokonywanej przez kolegia RIO na podstawie art. 20 ustawy o RIO.

W odniesieniu do kwestionowanego przez Komisję Rewizyjną sposobu wykonania 17 zadań zawartych w budżecie Miasta na 2014 r., Kolegium RIO akceptuje stanowisko wyrażone przez Skład Orzekający w opinii. Większość z tych zadań ma charakter wieloletni, a ich ostateczna realizacja nastąpi w latach następujących po roku 2014 r. Należy zgodzić się ze stanowiskiem Składu Orzekającego, że trudno *ex ante* oceniać stopień ich wykonania. Takie generalne stanowisko zostało sformułowane na podstawie analizy poszczególnych zadań przez Skład Orzekający, w tym analizy uchwał nt. wydatków niewygasających.

Kolegium RIO, podobnie jak Skład Orzekający, nie zgadza się z negatywną oceną Komisji Rewizyjnej dotyczącą sposobu realizacji tych zadań, poprzez formułowanie przez nią pejoratywnych określeń takich jak: „brak należytej staranności”, „niekompetencja”, „brak wiedzy”, „wina” organu wykonawczego, „złe zaplanowanie wykonania/realizacji”, „wadliwe założenie harmonogramu”, „wadliwe przeprowadzone procedury”, „nieuwzględnienie procedur uzgadniania dokumentacji”, czy wreszcie „niezabezpieczenie środków w budżecie”. Skład Orzekający jednoznacznie wskazywał, że brak jest argumentów uzasadniających takie twierdzenia Komisji. Co więcej, jak wynika z odpowiedzi Prezydenta Miasta Białegostoku zawartych w dokumencie z dnia 1 czerwca 2015 r. (pismo Nr ORN-II.0057.18.2015), część z zadań została rzeczywiście zrealizowana, podczas gdy Komisja w swojej opinii z dnia 11 czerwca 2015 r. jednoznacznie wskazuje na brak takiej realizacji – przykładowo dotyczy to zadań oznaczonych w opinii numerami 3 i 13. Z kolei przy innych zdaniach rozstrzygnięto postępowanie przetargowe i/lub podpisano umowy z wykonawcami – zadania o numerach 4, 10, 12. Wydaje się, że Komisja nie wzięła pod uwagę także innych okoliczności, które wpłynęły na modyfikację sposobu i terminu realizacji tych zadań, takich jak: modyfikacja projektu zadania – w tym rozszerzenie jego zakresu (zadania nr 2, 5, 9, 11), trwająca procedura uzyskania wymaganej decyzji (zadanie nr 7), brak oferty podczas przetargu i jego unieważnienie (zadanie nr 16). Tym bardziej, że powoływane zadania są w dalszym ciągu realizowane, zgodnie zresztą z ich wieloletnim charakterem.

Odnosząc się do kwestii wydatków niewygasających podjętej w uzasadnieniu do uchwały Składu Orzekającego RIO, Kolegium stwierdza, że błędnie wskazano w tej uchwale iż realizacja zadania pn. „Budowa placu zabaw w Przedszkolu Samorządowym Nr 81 przy ul. Brzoskwiniowej 8” (poz. 16 na s. 11 opinii Komisji) została objęta wykazem wydatków niewygasających z końcem 2014 r. W świetle Uchwały Nr III/14/14 Rady Miasta Białystok z dnia 15 grudnia 2014 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2014, wydatki na to zadanie ustalono w kwocie 0,00 zł (poz. 20 Załącznika Nr 1 do Uchwały), a więc przestały one posiadać status niewygasających.

Ponadto Kolegium RIO stwierdziło, że zadania oznaczone w opinii Komisji Rewizyjnej numerami 3, 9, 12 i 14 nie były objęte wykazem wydatków niewygasających z końcem 2014 r., określonych powoływaną Uchwałą Nr III/14/14. Wątpliwości Składu Orzekającego co do statusu wydatków przeznaczonych na powyższe zadania wynikały z nieprecyzyjnego ich opisu w opinii Komisji Rewizyjnej z dnia 12 czerwca 2015 r. Ponadto Skład Orzekający na dzień wydawania opinii nie był w posiadaniu dokumentu, w którym Prezydent Miasta Białegostoku ustosunkował się do pytań Komisji Rewizyjnej (pismo Nr ORN-II.0057.18.2015).

W związku z powyższym Kolegium RIO postanowiło zmodyfikować treść uzasadnienia Uchwały Składu Orzekającego Nr II-00323-1/15 z dnia 24 czerwca 2015 roku poprzez wykreślenie następującego fragmentu (s. 3 Uchwały): „Istotne jest także, że Komisja Rewizyjna nie uwzględniła faktu uchwalenia przez Radę Miasta Białegostoku wykazów wydatków niewygasających z końcem roku 2014 - Uchwały: Nr LXIV/750/14 z dnia 20

października 2014 r.; Nr III/14/14 z dnia 15 grudnia 2014 r. Na gruncie powołanych aktów: a) pewne jest, iż wskazywany przez Komisję brak realizacji zadania pn. »Budowa placu zabaw w Przedszkolu Samorządowym Nr 81 przy ul. Brzoskwiniowej 8« (poz. 16 na s. 11 opinii Komisji) jest chybiony z uwagi na objęcie go wykazem wydatków niewygasających z końcem 2014 r. (poz. 5 wykazu stanowiącego załącznik do Uchwały Rady Miasta Białegostoku Nr LXIV/750/14); b) nie wiadomo czy niektóre z zadań, których realizację zakwestionowała Komisja (np. poz. 3, 9, 12 i 14 zadań wskazanych w opinii Komisji) nie zostały objęte wykazem wydatków niewygasających (poz. 3, 11 i 32 załącznika do Uchwały Rady Miasta Białegostoku Nr III/14/14), bowiem ich opis może wskazywać na taką właśnie okoliczność.»

Kolegium RIO za zasadne uznało również odniesienie się przez Skład Orzekający w Uchwale Nr II-00323-1/15 do wniosku Komisji Rewizyjnej w przedmiocie niezatwierdzenia sprawozdania finansowego Miasta Białegostoku za 2014 r. oraz sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Białegostoku za 2014 r., skierowanego łącznie z wnioskiem o wydanie opinii przez RIO w Białymstoku w sprawie wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Białegostoku za 2014 rok.

Komisja Rewizyjna w swoim odwołaniu podniosła, iż wniosek w przedmiocie wydania opinii w odniesieniu do wniosku w sprawie niezatwierdzenia sprawozdania finansowego Miasta Białegostoku za 2014 r. nie był kierowany do RIO w Białymstoku, a do Rady Miasta, „(...) a zatem – Skład Orzekający ustosunkowując się do niego w pkt 2. sentencji przedmiotowej uchwały, odniósł się do wniosku nie kierowanego do RIO, a jedynie do Rady Miasta Białystok, co czyni bezpodstawnie i niezgodnie z właściwością, formułując zarzut kierowania wniosków innych do RIO niż w sprawie nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Białegostoku.».

Kolegium RIO zauważa, że rzeczywiście w piśmie przewodnim skierowanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku (pismo Nr BRM.0004.97.2015) taki wniosek nie był wymieniony. Jednak w materiale załączonym do przedmiotowego pisma przesłanym przez Komisję Rewizyjną stosowny wniosek dotyczący sprawozdań się znajdował. W związku z tym Kolegium uznało za zasadne zajęcie stanowiska w tej sprawie przez Skład Orzekający, jak również za słuszną treść tego stanowiska – tj. stwierdzenie Składu, że nie posiada on kompetencji do wypowiedzania się w tym względzie, podobnie jak Komisja Rewizyjna nie ma kompetencji, aby taki wniosek formułować.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium RIO postanowiło jak w sentencji.



Przewodniczący Kolegium

Stanisław Srocki

Otrzymuje:

Komisja Rewizyjna
Rady Miasta Białystok