

Białystok, dnia 7 lipca 2015 roku

**KOMISJA REWIZYJNA
RADY MIASTA BIAŁYSOK**

Uchwała Kolegium RIO

Nr 3122/15 z dnia 20.07.2015

1. modyfikacje uchwał opinii przez
municipie fragmentu o yd.
municipie fragmentu

Do:

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w
Białymstoku
ul. Branickiego 13
15-213 Białystok**

2. utrzymanie opinii z maj
i porośleżym rekwiricie

Skarżący:

**Komisja Rewizyjna Rady Miasta Białystok
ul. Słonimska 1
15 – 950 Białystok**

ODWOŁANIE

Niniejszym Komisja Rewizyjna Rady Miasta Białystok składa odwołanie od uchwały Nr 11-00324-1/15 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 24 czerwca 2015 r. „w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej w Białymstoku wniosku o nieudzielenie Prezydentowi absolutorium za 2014 rok”.

W zaskarżonej uchwale Komisja Rewizyjna Rady Miasta Białystok zarzuca naruszenie przepisów prawa administracyjnego materialnego jak i procesowego:

- błędną interpretację art. 254 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 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. Komisja Rewizyjna powołała ww. uchwałę RIO z Krakowa w której stwierdzono, że „Przesunięcie płatności zobowiązań dotyczących zadań stanowi naruszenie zasady wykonania 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. Zdaniem kolegium to m.in. uchwała budżetowa jako akt prawny zawiera

przepisy dotyczące zarówno zakresu wykonania zadań jak i terminu ich wykonania, którym to terminem jest koniec roku budżetowego." Zdaniem Komisji Rewizyjnej powyższe sytuacje miały miejsce i zostały wskazane we wniosku Komisji Rewizyjnej, do których Skład Orzekający nie odniósł się w swojej opinii - jednocześnie nie przedstawiając jego zdaniem prawidłowej interpretacji przepisu;

- art. 52 ust. 1 u.f.p. poprzez przyjęcie, że organ nie musi osiągnąć dochodów w zaplanowanej wysokości. Wykonanie dochodów powyżej lub poniżej kwot zaplanowanych w budżecie lub planie finansowym nie jest obwarowane żadnymi sankcjami, z wyjątkiem sytuacji, gdy niewykonanie planu w tym zakresie nastąpiło w wyniku zawinionego działania lub zaniechania, co w powyższej sytuacji nie zostało zbadane przez Skład Orzekający RIO. Bezpodstawne uznanie iż przy ocenie wykonania budżetu organ wykonawczy powinien dążyć do realizacji zaplanowanych dochodów, ale nie musi ich osiągnąć w zaplanowanej wysokości. Jeśli zaś chodzi o wydatki, to kwoty przewidziane w budżecie są z jednej strony pułapem (górną granicą), którego przekroczyć nie można; z drugiej zaś nie mają charakteru bezwzględnie wiążącego w sensie prawnym. To z kolei znaczy, że nie istnieje prawnie sformułowany nakaz ich pełnej realizacji kwotowej. Powyższe uprawniało by organ wykonawczy do możliwości niepełnej realizacji wydatków i dochodów nawet z własnej winy poprzez zaniedbanie, zaniechanie wykonania zadań ustalonych w budżecie miasta przez organ stanowiący;

- art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.:

- poprzez brak ustaleń faktycznych i prawnych polegający na nie ustosunkowaniu się do zarzutów podniesionych w opinii Komisji Rewizyjnej z dnia 11 czerwca 2015 r., a jedynie poprzez wskazanie, że brak jest argumentów uzasadniających twierdzenia Komisji Rewizyjnej, a tym samym uznaniu, iż w wystąpiły przesłanki do wydania negatywnej opinii do wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Białystok w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Białegostoku; poprzez nieprzeprowadzenie niezbędnego i dokładnego postępowania wyjaśniającego, tj. organ nie wziął w ogóle pod uwagę informacji zawartych w opinii Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Białystok, w której w sposób jednoznaczny Komisja **stwierdziła**, w swojej opinii **brak lub niepełną** realizację 17 zadań. Błędne przyjęcie, że ich nie wykonanie może mieć miejsce ponieważ większość z nich to zadania zaplanowane do realizacji w okresie dłuższym niż rok, skoro zadaniem Komisji jest ocena wykonania budżetu miasta za rok 2014 r.;

- poprzez odmówienie wydania opinii w zakresie wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Białystok w przedmiocie: niezatwierdzenia sprawozdania finansowego Miasta Białegostoku za 2014 rok oraz sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Białegostoku za 2014 rok - z uwagi na brak stosownych kompetencji Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku do opiniowania ww., jak i brak upoważnienia Komisji Rewizyjnej do formułowania przedmiotowego wniosku, pomimo, iż Komisja Rewizyjna nie formułowała wniosku ww. przedmiocie, a jedynie skierowała do RIO o zaopiniowanie wniosków o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Białegostoku wraz z opinią Komisji o wykonaniu budżetu Miasta za 2014 rok. Przy czym przekazana do RIO dokumentacja zawierała także wniosek Komisji Rewizyjnej Miasta Białystok (kierowany do Rady Miasta Białystok) w przedmiocie „niezatwierdzenia sprawozdania finansowego Miasta Białegostoku za 2014 rok oraz sprawozdania z wykonania budżetu Miasta za 2014 rok” wraz z projektem uchwały w tej sprawie, co nie stanowi odrębnego wniosku w przedmiotowych sprawach i nie powinno być rozważane w opinii Składu Orzekającego RIO;
- błędne wskazanie, że zadanie pn. „Budowa placu zabaw w Przedszkolu Samorządowym Nr 81 przy ul. Brzoskwiniowej 8” (poz. 16 na s. 11 opinii Komisji) objęto wykazem wydatków niewygasających z końcem 2014 r. (poz. 5 wykazu stanowiącego załącznik do Uchwały Rady Miasta Białegostoku Kr LXIV/750/14), jeżeli Rada Miasta Uchwałą Nr 111/14/14 z dnia 15 grudnia 2014 r. ww. pozycję zmniejszyła na wniosek Prezydenta do wysokości 0 zł (poz. 20 wykazu stanowiącego załącznik do Uchwały Rady Miasta Białegostoku Nr 111/14/14 z dnia 15 grudnia 2014 r.);
- nie wyjaśnienie okoliczności, a jedynie wskazanie, że „*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*”, jeżeli Prezydent Miasta Białegostoku w piśmie z dnia 1 czerwca 2015 r. do Komisji Rewizyjnej znak: ORN-II.0057.18.2015 (pismo w załączeniu), wskazał, że poz. 3, 9, 12 nie znalazły się na liście wydatków nie wygasających. Natomiast pozycje 3, 11 i 32 stanowią zadania co do, których Komisja Rewizyjna nie wносиła żadnych zastrzeżeń i niezrozumiałe jest, że Skład Orzekający RIO wskazuje w swojej uchwale jako formę do uzasadnienia;

- art. 11 k.p.a. w zw. z art. 8 i art. 107 § 3 k.p.a. poprzez pozbawione konsekwencji i ciągu logicznego sporządzenie uzasadnienia zaskarżonej uchwały, przede wszystkim z uwagi na zamieszczenia w nim wywodów wzajemnie sprzecznych; w przeważającej części uzasadnienia zawarte są wywody sugerujące, że 17 zarzutów Komisji Rewizyjnej wobec wskazanych zadań nie są poparte argumentami, zaś w dalszej części uzasadnienia organ przyznał, że „wynika stąd, że odchylenie pomiędzy planem a jego wykonaniem w omawianym zakresie stanowi jedynie 0,76%”, a także brak uzasadnienia prawnego zawierającego wyjaśnienie podstawy zastosowania materialnoprawnej decyzji z przytoczeniem przepisów, które zadecydowały o jej treści, a w tym wskazania dopuszczalności nie wykonania zadania w roku budżetowym w przypadku zaplanowania jego wieloletniego okresu realizacji.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę o:

- uchylenie negatywnej opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wniosku o nieudzielenie Prezydentowi absolutorium za 2014 rok

lub

- uchylenie negatywnej opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej i zaopiniowanie wniosku o nieudzielenie Prezydentowi absolutorium za 2014 rok pozytywnie z uwagami.

Uzasadnienie

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku uchwałą Nr 11-00324-1/15 z dnia 24 czerwca 2015 r. „w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej w Białymstoku wniosku o nieudzielenie Prezydentowi absolutorium za 2014 rok” negatywnie zaopiniował wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Białystok z dnia 11 czerwca 2015 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Białegostoku. W wyżej wymienionej uchwale Składu Orzekającego RIO zawarto pouczenie, iż „od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od doręczenia uchwały.”, gdzie nie wskazano podmiotu, któremu prawo to przysługuje. W związku z powyższym Komisja Rewizyjna Rady Miasta Białystok na posiedzeniu w dniu 7 lipca 2015 r. podjęła stanowisko/uchwałę o wniesieniu odwołania od uchwały RIO. Wobec stanowiska doktryny, iż można „zasadnie stwierdzić, że skoro komisja rewizyjna ma uprawnienie do formułowania wniosku w sprawie absolutorium, to również przysługiwać jej będzie prawo wniesienia

odwołania od wydanej w tej sprawie opinii, jest to bowiem stanowisko wobec wydanego przez nią aktu.” (Miroslaw Stec (red.), Arkadiusz Babczuk, Piotr Ciszewski, Bogdan Cybulski, Leonard Etel, Wiesława Miemieć, Zofia Mykowska, Miroslaw Paczocha, Stefan Płazek, Dariusz Renczyński, Joanna M. Salachna, Stanisław Sroćki, Rafał Trykozko, Waldemar Witalec, Zbigniew K. Wójcik, Włodzimierz Wróbel, *Komentarz do art.20 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, LEX/2010.) oraz że „skoro opinię składu orzekającego RIO powinna otrzymać komisja rewizyjna, to również jej przysługuje uprawnienie do wniesienia odwołania do kolegium izby.” (J. Storczyński, *Charakter prawny opinii składów orzekających regionalnych izb obrachunkowych*, FK 2000 nr 3, s. 14 i n.).

Z ww. uchwałą zdaniem Komisji Rewizyjnej nie sposób się zgodzić z kilku zasadniczych powodów.

Skład Orzekający zwrócił uwagę na obciążoną wadliwością interpretację prawną przywołanego w opinii Komisji art. 254 pkt 2 u.f.p., nie wyjaśniając powodów wadliwości jedynie lakonicznie stwierdzając naruszenie. Komisja Rewizyjna 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, w której stwierdzono, że „Przesunięcie płatności zobowiązań dotyczących zadań stanowi naruszenie zasady wykonania budżetu określonej w art. 254 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym pełna realizacją zadań następuje w terminach określonych w przepisach i harmonogramie, o którym mowa w art. 249 ust. 6. Zdaniem kolegium to m.in. uchwała budżetowa jako akt prawny zawiera przepisy dotyczące zarówno zakresu wykonania zadań jak i terminu ich wykonania, którym to terminem jest koniec roku budżetowego.” Powyższe sytuacje miały miejsce i zostały wskazane we wniosku Komisji Rewizyjnej, do których Skład Orzekający nie odniósł się w swojej opinii, jak również nie przedstawił właściwej według Składu interpretacji powołanego przepisu.

Jak podkreślił Skład Orzekający RIO, ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych dochody i przychody stanowią prognozy ich wielkości (art. 52 ust. 1 pkt 1 u.f.p.). Podstawą gromadzenia dochodów publicznych są budżety jednostek samorządu terytorialnego, a osiągnięcie kwot w zaplanowanej wysokości ma zasadnicze znaczenie dla realizacji planowanych wydatków publicznych¹. Ustawowa reguła prognostycznego charakteru dochodów ma zatem swoje uzasadnienie m.in. w prawdopodobnym, choć niezamierzonym, fałszowaniu wielkości

¹ C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005, s. 129.

planowanych dochodów publicznych. Wykonanie dochodów powyżej lub poniżej kwot zaplanowanych w budżecie nie jest obwarowane żadnymi sankcjami, z wyjątkiem sytuacji, gdy niewykonanie planu w tym zakresie nastąpiło w wyniku zawinionego działania lub zaniechania. Rozbieżności pomiędzy planowaniem i wykonaniem mogą mieć negatywne skutki dla publicznej gospodarki finansowej, stąd też zwraca się uwagę na konieczność respektowania obowiązku realnego i rzetelnego planowania dochodów, tzw. programowania operacji budżetowych zgodnie z ich charakterem oraz w sposób możliwy do realizacji. Zasada rzetelności dotyczy właściwej pod względem jakościowym charakterystyki operacji budżetowych. Zasada realności obejmuje prawidłowe przewidywanie rozmiarów tych operacji, a zatem kładzie nacisk na aspekt ilościowy.²

Analizując prawną doniosłość wyrażonej w art. 34 ust. 1 pkt 1 zasady prognostycznego charakteru dochodów zapisanych w budżecie państwa lub budżetach jednostek samorządu terytorialnego, w literaturze przyjmuje się, że przyjęcie, jakoby ustalenia dochodowe w ogóle nie miały znaczenia prawnego, a były jedynie niewiążącą informacją zapisaną w ustawie budżetowej - jest zbyt daleko idące. Prognostyczny charakter dochodów skutkuje nałożeniem na organy realizujące budżet obowiązku dążenia do osiągnięcia zaplanowanych wpływów budżetowych. Obowiązek ten obwarowany jest sankcją nieudzielenia absolutorium, ale także instrumentami polityki personalnej i premiowej.³

Rozważając zatem zarzuty dotyczące rozbieżności w wykonaniu zaplanowanych wydatków i dochodów należy zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 1998 roku sygn. akt I SA/Po 624/98 (publik. OSS 1998/4/127), który wskazał granice, w jakich rada gminy powinna oceniać wykonanie budżetu stanowiącego podstawę do udzielenia absolutorium zarządowi. W uzasadnieniu wskazanego wyroku, sąd administracyjny podkreśla, że "uchwała budżetowa zatwierdza granice dochodów i wydatków gminy w sposób wiążący władzę wykonawczą. Różny przy tym jest charakter prawny planowanych w uchwalonym budżecie gminy kwot dochodów i kwot wydatków, które ma obowiązek realizować (wykonywać) zarząd gminy. Ustalone bowiem w budżecie kwoty dochodów są wielkościami minimalnymi. Przekroczenie planowanej wielkości dochodów budżetowych nie wymaga żadnych proceduralnych zmian budżetu ani też szczególnych upoważnień. Podobnie jest w przypadku nieosiągnięcia planowanej wielkości dochodów budżetowych. Niewykonanie zadań budżetowych w zakresie planowanych dochodów może

² J. Szolno-Koguc, *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym*, Annales universitatis Mariae curie-Skłodowska Lublin-Polonia Sectio H, 2005, t. 39, s. 143-144.

³ Por.: A. Borodo, *Problematyka prawna ustawy budżetowej* (w:) A. Gomułowicz, J. Malecki (red.), *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci profesora W. Łączkowskiego*, Poznań 2003, s. 83.

być spowodowane czynnikami zewnętrznymi, na które zarząd gminy nie ma większego wpływu. Planowane przez radę gminy kwoty wydatków budżetowych są natomiast wielkościami maksymalnymi nakładów na poszczególne cele i mają inne znaczenie prawne niż dochody budżetowe. Kwoty wydatków budżetowych są bowiem wiążące dla zarządu gminy, gdyż może on wydatkować środki pieniężne tylko na cele określone w uchwale budżetowej przez radę gminy i najwyżej do granic pieniężnych w niej określonych. Wydatki budżetowe są wiążące dla zarządu gminy, gdyż wyznaczają granice jego legalnego zachowania się. Ocena działalności organu wykonawczego w sferze budżetowej przez organ przedstawicielski ma na celu ustalenie, czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków za okres roku budżetowego był zgodny z uchwalonym budżetem. W procesie udzielania absolutorium mamy zatem uzyskać odpowiedź na pytanie: jaki jest stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych do zrealizowanych, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywisty, czy wina za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet". W przedmiotowej opinii RIO nie odniosło się do zarzutów przedstawianych przez Komisję Rewizyjną oraz nie rozważyło czy nie wykonanie poszczególnych zadań spowodowane było przez czynniki niezależne od organu wykonawczego, czy jak zarzuciła Komisja z winy Prezydenta Miasta Białegostoku. W dalszej części uzasadnienia Skład Orzekający RIO przyznając, że rozbieżności w zakresie wydatków inwestycyjnych nastąpiły, ale dla RIO nie są istotne kwotowo. Zdaniem Komisji Rewizyjnej rozbieżności te są bardzo istotne kwotowo.

Odnosząc się do kwestii planowanych dochodów i ich niezrealizowania w roku 2014 r. warto zwrócić uwagę na wyrok WSA z dnia 6 października 2006 roku (sygn. akt I SA/Kr 917/06 niepubl.), Sąd podzielił w wyroku pogląd skarżącego (RIO), że przy uwzględnieniu zapisanej w art. 165 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zasady równowagi budżetowej oraz braku realnych możliwości zrealizowania zwiększonych dochodów tak zaplanowany budżet jest budżetem nie zrównoważonym. Dodatkowo sąd wskazał, że przepis art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, że ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego dochody stanowią „prognozy” ich wielkości, które to pojęcie nie oznacza jednak dowolności w planowaniu dochodów j.s.t. Jak stwierdzono w wyroku: „Planowane kwoty dochodów z poszczególnych źródeł powinny uwzględniać **realne możliwości jednostki samorządu terytorialnego, oparte na uzasadnionych przesłankach i obliczeniach (...)**”. Stąd też sąd postanowił stwierdzić nieważność przedmiotowych zapisów uchwały budżetowej, potwierdzając, że zaplanowanie w uchwale budżetowej nierealnych dochodów narusza przepis art. 34 ust. 1 pkt 1 oraz art. 165 ust. 1 ustawy o finansach

publicznych.

Zgodnie z art. 11 k.p.a. organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, czego nie uczyniła RIO nie odnosząc się do 17 zarzutów wobec zadań, które zdaniem Komisji Rewizyjnej **zostały nie zrealizowane lub nie w pełni zrealizowane w roku 2014 r.** wobec uchwały budżetowej, która zakładała ich wykonanie. Omawianą zasadę narusza organ w szczególności wówczas, gdy *"w ogóle nie ustosunkowuje się do twierdzeń, które strona uważa za istotne dla sposobu załatwienia sprawy. U strony bowiem może pojawić się przeświadczenie o tym, że organ lekceważy jej twierdzenia, załatwia sprawy bez uwzględnienia całokształtu ich okoliczności, jest stronniczy i niesprawiedliwy"* (wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 sierpnia 1984 r., II SA 742/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 67).

Przepis art. 107 § 1 k.p.a. wprowadza generalną zasadę uzasadniania rozstrzygnięć organu, która może doznać wyjątków jedynie w sytuacjach prawnie określonych. Uzasadnienie stanowi zatem integralną część rozstrzygnięcia, a jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia zawartego w sentencji. Jeśli zatem rozstrzygnięcie zawarte w sentencji opinii nie tylko nie koresponduje z treścią uzasadnienia, ale jest diametralnie różne od motywów zawartych w uzasadnieniu. Zdaniem Komisji uchwała RIO rażąco narusza art. 107 k.p.a. i jako dotknięta wadą wskazaną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. podlegałby stwierdzeniu nieważności (wyr. NSA z dnia 13 maja 1999 r., IV SA 935/98, LEX nr 47268). W innym orzeczeniu sąd stwierdził, że rozstrzygnięcie organu nie może mieć charakteru *"niesprawdzalnej wyroczni"*, lecz stosownie do art. 107 § 3 k.p.a. musi zawierać uzasadnienia faktyczne i prawne. W innym wyroku WSA w Warszawie podkreślił, że zasada przekonywania nie zostanie zrealizowana, gdy organ administracji publicznej pominięciem milczeniem niektóre twierdzenia lub nie odniesie się do faktów istotnych dla danej sprawy (wyr. z dnia 29 listopada 2005 r., III SA/Wa 2169/05, LEX nr 192604), co niewątpliwie miało miejsce w przypadku nie odniesienia się Składu Orzekającego RIO do zarzutów przedstawionych w opinii Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Białystok.

W literaturze jak i doktrynie przedmiotu nie wskazuje się, definicji pojęcie „wydatków istotnych kwotowo”, które zostało użyte w uzasadnieniu opinii RIO, przyznając, że, rozbieżności w zakresie wydatków inwestycyjnych nastąpiły, ale dla RIO nie są istotne kwotowo. Jako, że jest to pojęcie bardzo uznaniowe, którego zdefiniowanie jest wysoce trudne do określenia, Komisja Rewizyjna stwierdza, że rozbieżności te są bardzo istotne kwotowo. Uznanie, że wydatki są nieistotne kwotowo ponieważ odchylenie pomiędzy planem a jego wykonaniem w omawianym zakresie stanowi 0,76%, może stanowić subiektywne

określenie i podlegałoby zastosowaniu, także w przypadku odchylenia rzędu 2-3%, a nawet 5%. **Skład Orzekający RIO w swojej uchwale nie wskazał na jakiej podstawie i w związku z jakimi zadaniami dokonał obliczenia odchylenia pomiędzy planem, a jego wykonaniem w omawianym zakresie.** Zdaniem Komisji Rewizyjnej z kwoty wynikającej z różnicy można zrealizować wiele zadań należących do jednostki samorządu terytorialnego na przykład zrealizować termomodernizację kilku budynków, albo wybudować co najmniej kilka osiedlowych parkingów.

Istotne jest także, że Skład Orzekający RIO zarzucił Komisji Rewizyjnej nie uwzględnienie 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 111/14/14 z dnia 15 grudnia 2014 r. Na gruncie powołanych aktów zdaniem Składu Orzekającego: a) pewne jest, iż wskazywany przez Komisję brak realizacji zadania pn. „Budowa placu zabaw w Przedszkolu Samorządowym Nr 81 przy ul. Brzaskwiniowej 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). Zdaniem Komisji Rewizyjnej Skład Orzekający nie przeanalizował uchwały Rady Miasta Białegostoku Nr 111/14/14 z dnia 15 grudnia 2014 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2014, gdzie w poz. 20 „Budowa placu zabaw w Przedszkolu Samorządowym nr 81 przy ul. Brzaskwiniowej 8 /2014-2015/” zmieniono na kwotę 0 zł (wcześniej kwota 100 000 zł) oraz wykreślono ostateczny termin realizacji wydatku (wcześniej 30 czerwiec 2015 r.). b) Skład Orzekający w uzasadnieniu stwierdził, że **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, co jest sprzeczne z odpowiedzią jaką uzyskała Komisja Rewizyjna od Prezydenta Miasta Białegostoku pismem z dnia 1 czerwca 2015 r., znak: ORN-II.0057.18.2015. W w.o.v. odpowiedzi Prezydenta dotyczącego poz. 3 zadania wskazanego w opinii Komisji, na pytanie nr 8 ww. pisma wskazano, że „Kwota ta nie znalazła się na liście wydatków niewygasających., w poz. 9 zadania wskazanego w opinii Komisji, na pytanie nr 21 wskazano, że „ Kwota ta nie znalazła się na liście wydatków niewygasających.” oraz poz. 12 zadania wskazanego w opinii Komisji, na pytanie nr 35 wskazano, że „ Kwota ta nie znalazła się na liście wydatków niewygasających.”. Wobec powyższego sugerowanie Składu Orzekającego jakoby pozycje te znalazły się na liście wydatków niewygasających jest chybione. **Brak analizy listy wydatków niewygasających spowodował sugerowanie przez**

Skład Orzekający RIO, że poz. 3, 11 i 32 załącznika do Uchwały Rady Miasta Białegostoku Nr III/14/14, w szczególności ich opis może wskazywać na umieszczenie na liście wydatków niewygasających ww. pozycji, bowiem poz. 3 wykazu uchwały dotyczy zadania „Przebudowa odcinka ul. K. Ciołkowskiego w Białymstoku. Budowa ul. Sławińskiego od ul. Kawaleryjskiej do ul. Ciołkowskiego /2010-2014/” stanowi odrębne zadanie, co do którego wykonania Komisja Rewizyjna nie czyniła zarzutu, a może być podobne zdaniem Składu Orzekającego RIO do kwestionowanego zadania z poz. 3 wniosku Komisji „Opracowanie dokumentacji projektowej na przebudowę ul. Ciołkowskiego od ul. Mickiewicza do granic miasta /2012- 2015/”, podobnie poz. 11 wykazu uchwały, która dotyczy „Modernizacja budynków komunalnych /2014/”, a nie była kwestionowana przez Komisję Rewizyjną i zdaniem Składu Orzekającego może stanowić o umieszczeniu na liście wydatków wygasających zadania z poz. 11 wniosku Komisji, gdyż zadania to było odrębnym zadaniem, które nie zostało zrealizowane w roku 2014 r., natomiast jak wynika z odpowiedzi Prezydenta zostało ujęte w zadaniu „Modernizacja budynków komunalnych” w budżecie na **2015 r.** Niezrozumiałe zdaniem Komisji Rewizyjnej jest wskazanie przez Skład Orzekający zadania z poz. 32 wykazu uchwały dotyczącego „**Spoleczna koncepcja Węglowej etap I /2014/**”, jako zadania na liście wydatków niewygasających do kwestionowanego zadania z poz. 14 wniosku Komisji Rewizyjnej dotyczącego „**Rozbudowa, przebudowa, nadbudowa ze zmianą sposobu użytkowania wraz z rozbudową bocznicy kolejowej i budową niezbędnej infrastruktury technicznej obiektu przy ul. Węglowej 8 - pod Muzeum Pamięci Sybiru /2012-2016/**”, są to dwa oddzielne zadania w przypadku pierwszego komisja Rewizyjna nie czyniła uwag, gdyż bez wątpienia znalazło się na liście wydatków niewygasających, natomiast drugie zadanie nie zostało wykonane zgodnie z przedstawionym sprawozdaniem z wykonania budżetu na 2014 r.

Powołanie się przez Skład Orzekający RIO na całokształt planu wieloletniej realizacji zadania, z zaznaczeniem, że ostateczne wykonanie zadania ma nastąpić w latach następujących po roku 2014., bez pogłębionej analizy i wyjaśnień dotyczących badanego przez Komisję Rewizyjną przedmiotu oceny tj. roku 2014 r., nie może prowadzić do stwierdzenia, że wyczerpująco rozpatrzył i zebrał on materiał dowodowy sprawy, a także podjął niezbędne kroki do dokładnego jej wyjaśnienia i oceny rozbieżności, które wystąpiły w roku 2014 r. W przypadku badania wykonania budżetu przez Prezydenta Miasta Białegostoku przez Komisję Rewizyjną nie podlega ocena *ex ante* stopnia zrealizowania zadań, gdyż przedmiotem oceny jest jedynie rok budżetowy w niniejszym przypadku rok 2014. Nieustosunkowanie się zaś do okoliczności istotnych wskazanych we wniosku Komisji

Rewizyjnej, a zarazem spornych dla rozstrzygnięcia sprawy, narusza nie tylko zasady ogólne postępowania administracyjnego, ale i reguły postępowania dowodowego⁴.

Z zasady ogólnej prawdy obiektywnej unormowanej w art. 7 k.p.a. wynika, iż w toku postępowania organy administracji publicznej podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. Realizacji wyrażonej w tym przepisie zasady służy przepis art. 77 § 1 k.p.a., który stanowi, że organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać (łącznie z przeprowadzaniem dowodów) i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, w tym dokonać analizy wszystkich dowodów, mającej znaczenie dla oceny ich mocy i wiarygodności. Przez materiał dowodowy należy rozumieć ogół dowodów, których zebranie jest konieczne dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Dopiero ustalenie stanu faktycznego sprawy stwarza podstawę do wyrażenia stanowiska, które nie powinno przekraczać granic zasady swobodnej oceny dowodów wynikającej z art. 80 k.p.a., a stanowiącej, że organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego czy dana okoliczność została udowodniona. Wynik tej oceny winien znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia (art. 107 § 3 k.p.a.) i być przedstawiony w sposób przekonywujący w myśl zasady ogólnej z art. 11 k.p.a. Zasada przekonywania nie zostanie zrealizowana, gdy organ pominięciem milczeniem niektóre twierdzenia, nie odniesie się do faktów istotnych dla danej sprawy lub nie przedstawi w sposób wyczerpujący i jednoznaczny wykładni stosowanych przepisów prawa. Organ powinien, zatem zająć stanowisko wobec całego wniosku Komisji Rewizyjnej. Pominięcie w uzasadnieniu opinii oceny okoliczności faktycznych i prawnych, mogących mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, stwarza przesłankę do uznania naruszenia przez organ przepisów o postępowaniu administracyjnym w stopniu wywierającym istotny wpływ na wynik sprawy. Oznacza to, że organ jest zobowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całokształtu materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy kodeksu postępowania administracyjnego⁵.

Ponadto Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej nie wskazał, czy przedmiotowy wniosek Komisji Rewizyjnej, oparty na negatywnej opinii o wykonaniu przez Prezydenta Miasta Białegostoku budżetu za 2014 rok spełnia formalno – prawne wymogi jego dopuszczalności.

⁴ por.: wyrok NSA z dnia 6 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1099/09, CBOSA.

⁵ por.: wyrok NSA z dnia 26 maja 1981 r., sygn. akt SA 810/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 4.

W przekazanym do RIO w Białymstoku celem zaopiniowania wniosku z dnia 11 czerwca 2015 r. o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Białegostoku znajdowała się również opinia tejże Komisji o wykonaniu budżetu Miasta za 2014 rok. Jak przyznał Skład Orzekający RIO w przekazanej dokumentacji sporządzonej przez Komisję Rewizyjną Rady Miasta Białystok, znalazł się także wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Białystok (kierowany do Rady Miasta Białystok – jak przyznał Skład Orzekający RIO na początku swego uzasadnienia do opinii) w przedmiocie „niezatwierdzenia sprawozdania finansowego Miasta Białegostoku za 2014 rok oraz sprawozdania z wykonania budżetu Miasta za 2014 rok” wraz z projektem uchwały w tej sprawie, 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.

Z wskazanych powyżej względów stwierdzić należy, że skarżona opinia podjęta została z przekroczeniem granic uznania administracyjnego. Organ naruszył art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a., co miało istotny wpływ na treść opinii. W konsekwencji również pozbawione konsekwencji i ciągu logicznego uzasadnienie zaskarżonej opinii – aczkolwiek obszernie – nie spełnia wymogów art. 107 § 3 w związku z art. 8 i art. 11 k.p.a., co jak wcześniej wywiedziono, stanowi naruszenie przepisów prawa procesowego mogące mieć wpływ na wynik sprawy.

Powyżej wskazane naruszenia prawa wskazują na fakt, iż przedmiotowa opinia została wydana z oczywistym naruszeniem przepisów prawa materialnego i przede wszystkim procesowego, stąd też odwołanie winno zostać uwzględnione zgodnie z zarzutami zawartymi na wstępie.

PRZEWODNICZĄCY KOMISJI REWIZYJNEJ

RADY MIASTA BIAŁYSTOK



Piotr Jankowski

Załączniki:

- Pismo Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 1 czerwca 2015 r., znak: ORN-II.0057.18.2015.