

Radni RM

PRZEWODNICZĄCY RADY

Mariusz Krzysztof Gromko

Mariusz Krzysztof Gromko

UCHWAŁA Nr II-00324-1/15

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 24 czerwca 2015 r.

URZĄD MIEJSKI W BIAŁYMSTOKU BIURO RADY MIASTA	
Dn. 8/2	2015 -06- 24
WPLYNĘŁO	
Nr rej.	zał.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej
w Białymstoku wniosku o nieudzielenie Prezydentowi absolutorium za 2014 rok

Na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 roku poz. 1113, ze zm.), art. 18a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 roku poz. 594, ze zm.) oraz Zarządzenia Nr 1/14 z dnia 1 kwietnia 2014 roku Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO w Białymstoku i Zespołach zamiejscowych w Łomży i Suwałkach,

Skład Orzekający w osobach:

Przewodnicząca: Joanna Salachna

Członkowie: Marcin Tyniewicki
Agnieszka Gerasimiuk

1. **Negatywnie opiniuje wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Białystok w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Białegostoku.**
2. **Odmawia 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.**

Uzasadnienie

Przewodniczący Rady Miasta Białystok, w ramach realizacji postanowienia art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm. – dalej jako: *ustawa o samorządzie gminnym* lub *u.s.g.*], przekazał w dniu 12 czerwca 2015 r., pismem nr BRM.0004.97.2015 Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku [dalej: RIO] do zaopiniowania wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Białystok z dnia 11 czerwca 2015 r. o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Białegostoku wraz z opinią tejże 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. W piśmie przewodnim Przewodniczący Rady stwierdził, że skład Komisji Rewizyjnej [dalej: Komisja] jest zgodny z wymogami art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Komisja w sformułowanej opinii m.in. dokonała pozytywnego zaopiniowania „w sensie formalno-księgowym” sprawozdania finansowego po zapoznaniu się z opinią biegłego

rewidenta, a następnie - oceniając wykonanie budżetu - wskazała na szereg odchyłeń wykonania wydatków oraz dochodów od planu, a także na niecelowość i niegospodarność dotyczącą 3 ze zrealizowanych zadań. Po czym, w konkluzji stwierdzono, iż Komisja postanowiła:

- „wnioskować o niezatwierdzenie sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Białegostoku” stosunkiem głosów: 3 „za”, 2 „przeciw” (przy braku głosów wstrzymujących się),
- wnioskować do Rady Miasta o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Białegostoku za 2014 rok stosunkiem głosów: 3 „za”, 2 „przeciw” (przy braku głosów wstrzymujących się).

Skład Orzekający RIO w pierwszej kolejności zajął się badaniem wniosku Komisji Rewizyjnej w przedmiocie nieudzielenia absolutorium. W tym zakresie zważono, co następuje:

Komisja Rewizyjna w swojej opinii, dokonując oceny wykonania budżetu w pierwszej kolejności wskazała na brak lub niepełną realizację 17 zadań. Z ich opisu wynika, iż za jednym wyjątkiem miały one charakter inwestycyjny, a ponadto większość z nich to zadania zaplanowane do realizacji w okresie dłuższym niż rok. Komisja negatywnie oceniając wykonanie budżetu Miasta w tym zakresie (i oddzielnie w odniesieniu do każdego z owych 17 zadań) uzasadniała to najczęściej: „brakiem należytej staranności”, „winą” organu wykonawczego, „złym zaplanowaniem wykonania/realizacji”, „wadliwym harmonogramem”, „wadliwie przeprowadzonymi procedurami”, „nieuwzględnieniem procedur uzgadniania dokumentacji”, czy wreszcie „niezabezpieczeniem środków w budżecie”. Brak jest jednak argumentów uzasadniających te twierdzenia Komisji. W tej części Komisja stwierdziła także, że doszło do naruszenia zasady wynikającej z art. 254 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.; dalej jako: *ustawa o finansach publicznych* lub *u.f.p.*]. „Zdaniem Komisji 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” (s. 11 opinii).

W dalszej części opinii Komisja Rewizyjna wskazała 3 zadania, które w Jej opinii „zostały zrealizowane niezgodnie z zasadami celowości i gospodarności w wydatkowaniu środków z budżetu Miasta Białystok”. Następnie zaś sformułowano uwagi dotyczące poszczególnych, 14 uchybień „w planowaniu dochodów budżetowych na 2014 rok”, po czym stwierdzono, iż jest to „wynikiem błędnych założeń przy planowaniu budżetu i było spowodowane głównie zawyżeniem ww. dochodów. Prezydent (...) nie zaproponował Radzie Miasta Białystok zmian do uchwały budżetowej, które urealniłyby te plany dochodów miasta”.

Skład Orzekający w wyniku analizy wniosku o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Białegostoku, opierającego się na tezach zawartych w opinii Komisji Rewizyjnej Miasta Białystok, doszedł do przekonania, iż nie może go zaopiniować pozytywnie. Przy czym zaznaczenia wymaga, że RIO jako organ nadzoru nie może się wypowiadać w zakresie oceny gospodarności czy celowości wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Badaniu podlega wyłącznie ocena zgodności z prawem (legalność). Skład Orzekający dokonując negatywnego zaopiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej w przedmiocie nieudzielenia Prezydentowi Miasta Białegostoku absolutorium wziął pod uwagę następujące względy:

1. Przy ocenie wykonania budżetu należy mieć na względzie jego zróżnicowany wewnętrznie charakter. I tak, z dyspozycji art. 52 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wprost wynika, iż dochody i przychody budżetu stanowią prognozy ich wielkości, natomiast wydatki oraz rozchody stanowią nieprzekraczalny limit. Oznacza to, że 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.

2. Nie mniejsze znaczenie ma także tzw. dwustronność budżetu. Przepisy m.in. art. 211 ust. 1, art. 212 ust. 1 i 217 ust. 1 u.f.p. wskazują, iż budżet ma dwustronny charakter i stanowi zestawienie (plan) dochodów i finansowanych nimi wydatków, a konsekwencją nierównowagi w owym zestawieniu są kwoty przychodów i rozchodów. To z kolei oznacza, że ocena realizacji budżetu winna się odbywać z uwzględnieniem i odniesieniem różnic pomiędzy planem a jego wykonaniem do ogólnych kwot budżetu, tj. globalnie ustalonych kwot dochodów i wydatków.

Odnosząc powyższe do badanego wniosku Komisji Rewizyjnej, stwierdzić trzeba, iż w kontekście budżetu Miasta Białegostoku (na rok 2014), gdzie zaplanowano bardzo wiele zadań, w tym inwestycji, wskazane przez Komisję rozbieżności w zakresie wydatków inwestycyjnych nie są istotne kwotowo. I tak, zgodnie z obliczeniami dokonаныmi przez Skład Orzekający wydatki inwestycyjne zaplanowane w budżecie na rok 2014 stanowiły 16,65% planowanych wydatków ogółem. Natomiast wykonanie wydatków inwestycyjnych stanowiło 15,89% wykonanych wydatków ogółem. Wynika stąd, że odchylenie pomiędzy planem a jego wykonaniem w omawianym zakresie stanowi jedynie 0,76%. Ponadto większość z zadań, do których Komisja sformułowała zarzuty ma charakter wieloletni, a ich ostateczne wykonanie ma nastąpić w latach następujących po roku 2014. W tym kontekście trudno oceniać *ex ante* stopień ich zrealizowania. 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.

Przytoczone powyżej dane szczegółowe (tj. dotyczące wydatków *stricto* inwestycyjnych) odnieść także należy do globalnych wielkości budżetowych. I tak, budżet po stronie wydatków ogółem zrealizowano na poziomie blisko 96% planu; przy czym wydatki majątkowe (w tym inwestycyjne) stanowiły nieco ponad 20% wydatków ogółem. Ze stanu przedstawionego przez Komisję nie wynika również, aby rozbieżności miały istotny prawnie charakter. Cytowane twierdzenia znajdujące się w opinii Komisji nie zostały poparte należytych argumentami. Poza tym Skład Orzekający zwraca uwagę na obarczoną wadliwością interpretację prawną przywołanego w opinii Komisji art. 254 pkt 2 u.f.p.

Natomiast odnośnie zarzucanych organowi wykonawczemu „uchybień” w realizacji dochodów Skład Orzekający stwierdził, że nie mają one – w kontekście przyjętych wyżej założeń – żadnego znaczenia. Zrealizowane bowiem dochody w roku 2014 były wyższe niż planowano w budżecie. Takie podejście do oceny opiniowanego wniosku Komisji Rewizyjnej wydaje się także uzasadnione w kontekście poglądów wyrażanych przez sądy administracyjne (np. w wyroku NSA z dnia 12 marca 2015r., II GSK 231/14).

Z uwagi na to, iż w przekazanej do RIO w Białymstoku dokumentacji sporządzonej przez Komisję Rewizyjną Miasta Białegostok, wraz z wnioskiem o nieudzielenie absolutorium

znalazł się także wniosek w sprawie niezatwierdzenia sprawozdania finansowego Miasta Białegostoku za 2014 rok oraz sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Białegostoku za 2014 rok - Skład Orzekający ustosunkował się do niego w pkt 2. sentencji niniejszej opinii. Za takim stanowiskiem przemawiały łącznie następujące argumenty:

1. W świetle dyspozycji art. 13 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) w zw. z art. 18a ust. 3 u.s.g., RIO nie posiada kompetencji do opiniowania wniosków takich, jak wyżej wymieniony.
2. Niezależnie od powyższego, brak jest unormowań prawnych, które upoważniałyby Komisję Rewizyjną Miasta Białegostoku do zgłaszania wniosków w sprawie zatwierdzenia lub niezatwierdzenia sprawozdania czy to finansowego, czy to z wykonania budżetu. Wbrew temu, co wynika ze sformułowanego przez Komisję wniosku w tym omawianym zakresie, z pewnością takich uprawnień nie można wywieść z art. 18a ust. 3 i 4 u.s.g., ani też z § 54 ust. 2 Regulaminu Miasta Białystok. Ten ostatni przepis, zgodnie z którym: „Komisja Rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu miasta i występuje z wnioskiem do Rady w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium Prezydentowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez Regionalną Izbę Obrachunkową” stanowi w istocie powtórzenie art. 18a ust. 3 u.s.g.

Mając na uwadze powyższe zaopiniowano jak w sentencji.

POUCZENIE

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Joanna Salachna